

PODERES PÚBLICOS NACIONALES

SECTOR DE LA ECONOMÍA

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE DIVISAS (CADIVI)

PROCESO DE AUTORIZACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE DIVISAS

El Ejecutivo Nacional, representado por el Ministerio de Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, y el Banco Central de Venezuela (BCV), suscribieron el Convenio Cambiario N° 1 (Gaceta Oficial N° 37.625 del 05-02-2003), mediante el cual se establece la creación de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), según lo prevé el Decreto 2.302, publicado en el instrumento antes citado, tiene como principal objetivo la administración del mercado cambiario nacional, a fin de contribuir con la estabilidad económica y social del país. Según la estructura organizativa se encuentra conformada por 11 gerencias y oficinas, entre las cuales se destacan: la Oficina de Administración y Servicios, encargada de programar, dirigir, administrar y mantener los bienes y fondos asignados para su funcionamiento, y la Gerencia de Bienes y Servicios a la que corresponde coordinar el análisis y los trámites de las solicitudes para las autorizaciones de adquisición y liquidación de divisas.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación comprendió la revisión de los procesos administrativos, presupuestarios y contables, así como los aspectos funcionales del proceso de autorización de adquisición y liquidación de divisas para importaciones ordinarias y pactadas con pago a la vista. Todo ello, a los fines de evaluar la legalidad, exactitud, correcta inversión de los fondos recibidos, sinceridad y oportunidad de los procedimientos administrativos, contables, financieros y presupuestarios, relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios; así como a comprobar el cumplimiento de la normativa legal que regula los requisitos, controles y trámites necesarios para la autorización y

liquidación de divisas. Para el análisis del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, se consideró el universo de los pagos acumulados durante el año 2004 y primer semestre del 2005, por Bs. 29.944,55 millones, del cual se seleccionó una muestra de Bs. 6.645,81 millones (22,19%). En cuanto a las solicitudes de adquisición de divisas, se tomaron en consideración los 1005 expedientes de importaciones pactadas con pago a la vista con fianzas prescritas, de las cuales se seleccionaron 462 (45,97%), por US\$ 219,55 millones. Finalmente, se evaluó la totalidad de las solicitudes realizadas por la empresa, durante los meses de junio a octubre de 2003.

Observaciones relevantes

Del análisis realizado a la muestra de los pagos acumulados, se determinaron fallas relacionadas con la planificación y programación de compras, que originaron lo siguiente:

- No se iniciaron procesos de Licitación General o Selectiva, según el caso, para escoger los contratistas de bienes y servicios que, por Bs. 2.132,76 millones, fueron pagados durante el ejercicio económico financiero 2004 y primer semestre de 2005, toda vez que los montos superaron las unidades tributarias establecidas en los numerales 1 y 2 de los artículos 61 y 72 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), cuyos contenidos obligan a proceder por licitación general en caso de que las adquisiciones de bienes o contratación de servicios sean mayores a las 11.000 unidades tributarias (UT). Asimismo, el artículo 72 refiere que puede procederse por licitación selectiva si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado desde 1.100 UT y hasta 11.000 UT.
- Las justificaciones expuestas en los actos motivados de 8 adjudicaciones directas, por Bs. 1.001,29 millones, no se corresponden con los supuestos previstos

en los numerales 5, 6, 7 y 8 del artículo 88 del Decreto antes citado, que respectivamente disponen lo siguiente: “si se trata de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo...”; “cuando se decreta estado de alarma, de conmoción interior o exterior”; “en caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente” y “cuando se trate de servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la institución”.

En consecuencia, al obviarse los principios de legalidad, transparencia, competitividad y demás procedimientos señalados en el citado Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, cuyo espíritu, propósito y razón es regular los procedimientos de selección de contratistas para la ejecución de obras, la adquisición de bienes muebles y la prestación de servicios distintos a los profesionales y laborales, no se garantizaron las mejores condiciones de precios y calidad de bienes y servicios contratados.

Deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, así como en la supervisión y control de las operaciones efectuadas por la Comisión, originaron que se pagaran a proveedores Bs. 331,68 millones, sin recibir la correspondiente contraprestación en bienes o servicios, contrario a lo previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que señala la obligación de los entes y organismos, de asegurarse, antes de proceder a realizar pagos, que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, lo cual trae como consecuencia que no se garanticen las condiciones más favorables, ni la debida salvaguarda de los recursos erogados.

Contrario a lo que señala el punto 4.9.6 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central, Gaceta Oficial N° 5.275 del 17-11-98, en el sentido de que la unidad encargada de la administración debe planificar la adquisición de las compras en función de las necesidades y requerimientos del organismo, se evidenció que se suscribieron 2 contratos, por concepto de arrendamiento bajo la modalidad de costo por copias, impresiones y faxes, a razón de Bs. 82,50 y Bs. 97,00

cada una, para los años 2004 y 2005, respectivamente, sin incluir el impuesto al valor agregado, los cuales establecen el pago de un consumo mínimo mensual de 300.000 copias, impresiones y faxes, es decir, una cantidad de 3.600.000 reproducciones por año. Sin embargo, este Organismo Contralor tomando como base la documentación suministrada por la Gerencia de Administración y Servicios de CADIVI, determinó que para el año 2004, se generaron 2.263.786 de copias, impresiones y faxes, mientras que para el primer semestre del 2005 se realizaron 1.532.642, es decir, se pagaron sin haberse utilizado 1.336.214 y 267.358, respectivamente, lo que ocasionó que se cancelaran Bs. 136,17 millones, correspondientes a 1.603.572 unidades no reproducidas durante el ejercicio 2004 y primer semestre 2005, debido al cumplimiento obligatorio de las especificaciones del contrato y a las deficiencias en el sistema de control interno administrativo, en los procedimientos y mecanismos implantados; así como, en los requisitos y condiciones seguidos durante la autorización de las transacciones financieras, las cuales restan confiabilidad y transparencia a las operaciones realizadas. Por otra parte, se efectuaron pagos por la cantidad de Bs. 230,27 millones, antes de que los proveedores hubiesen emitido las facturas correspondientes. Al respecto el punto 4.9.10 Recepción de facturas del citado Manual, señala que la unidad de administración que reciba la factura del proveedor debe verificar la firma “que la autoriza y confrontarla contra las órdenes de compra, notas de entregas e informes de recepción, antes de proceder a su pago”.

Se evidenció que 1.005 fianzas, por un monto de US\$ 414,75 millones, que superan los 210 días indicados como plazo máximo de vigencia, en el modelo de contrato de fianza establecido por CADIVI. De ellas, en 462 expedientes, se constataron 33 solicitudes de divisas no liquidadas por el BCV (US\$ 12,36 millones), debido a que el importador no solicitó ante el operador cambiario, el pago de esas divisas; así como, 5 por US\$ 316.589,83 que poseen los documentos demostrativos del uso de las divisas para la liberación de la fianza, lo cual se debe a la falta de mecanismos de control interno para la verificación de los vencimientos de las fianzas y la actualización de la información del sistema automatizado de CADIVI. Situación que no garantiza la confiabilidad de la data procesada por el sistema, contrario

al artículo 35 de la LOCGRSNC, que refiere, el control interno es un sistema que permite verificar la exactitud y veracidad de la información.

De la revisión documental antes mencionada, se comprobó la prescripción de 424 fianzas (42,08%) por US\$ 206,88 millones, sin que se evidencie en dichos expedientes, documentación probatoria de las notificaciones a las empresas aseguradoras del incumplimiento, por parte de los importadores, del plazo de 120 días continuos para la nacionalización de las mercancías, contados a partir de la liquidación de divisas, señalados en los artículos 17 de las Providencias N° 043 y 057, Gacetas Oficiales N° 37.778 y 38.006 del 18-09-2003 y 23-08-2004, respectivamente, y 18 de la Providencia N° 061 (Gaceta Oficial N° 38.069 del 19-11-2004). Por otra parte, el sistema automatizado de CADIVI no contiene información del estatus correspondiente al trámite antes señalado. Situación contraria a lo dispuesto en el artículo 2 de las condiciones generales de los contratos de fianzas aprobado por el Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, a través de la Superintendencia de Seguros bajo el N° F-04-03-07, según Oficio FSS-2-2-1055-001756 de fecha 09 de marzo de 2004, que señala la obligación del acreedor de notificar a la compañía por escrito, la ocurrencia de cualquier hecho que pueda dar origen a reclamo amparado por esta fianza, tan pronto tenga conocimiento de ello. En consecuencia, la República queda en estado de indefensión ante los importadores que no han demostrado el correcto uso de las divisas, toda vez que, al no realizar dicho trámite, la fianza queda extinguida de pleno derecho; situación originada por la inexistencia de mecanismos de control, manuales o automáticos, que permitieran alertar a CADIVI sobre el vencimiento de dichas fianzas.

El procedimiento de importaciones pactadas con pago a la vista fue inhabilitado por los miembros de la Comisión, según Acta de Reunión Ordinaria de fecha 01-12-2004 y de acuerdo con instrucciones impartidas en memorando N° CAD-GSE-1008-04 del 10-12-2004 a la Gerencia de Sistemas y Procesos, en razón de una revisión exhaustiva del referido procedimiento, por parte de los entonces miembros de la Comisión. Sin embargo, al 28-02-2007 (fecha de la actuación), han transcurrido más de 2 años sin que dicho procedimiento haya sido restituido a pesar de su vigencia

según el artículo 18 de la Providencia N° 61. Al respecto, el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-81) señala que, “aún cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, ésta deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma (...)”. Situación que puede obligar al importador a efectuar la operación por un mecanismo diferente al de contado, desmejorando las condiciones financieras en que se realizan dichas transacciones.

La Gerencia de Bienes y Servicios aprobó 313 solicitudes de adquisición de divisas para importaciones pactadas con pago a la vista, con características similares, por un monto total de US\$ 185,69 millones, las cuales no fueron objeto de revisión y aprobación por parte de los entonces miembros de CADIVI, debido en principio, a la ausencia de mecanismos de control interno que limiten la facultad de la citada Gerencia, de aprobar solicitudes de divisas para importaciones efectuadas en la misma fecha con características similares en cuanto al importador solicitante, concepto y proveedor, que en conjunto superan US\$ 1,00 millones, sin ser objeto de consideración por parte de los citados miembros y, también a la amplitud de la norma prevista en el numeral 1 de la Cláusula Vigésimo Cuarta del Acta de Reunión Ordinaria N° 97 del 26-08-2003, firmada por ellos, toda vez que el procedimiento establecido para la aprobación de solicitudes de adquisición de divisas, sólo hace referencia a aquéllas que superen o igualen de manera individual el monto señalado; lo que resulta contrario a lo previsto en el artículo 36 de la LOCGRSNCF, que señala: “corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente, la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente”. En consecuencia, se autoriza la adquisición de divisas, sin la correspondiente revisión y análisis, por parte de las máximas autoridades de CADIVI.

De la revisión efectuada a las solicitudes realizadas por la empresa, se determinaron deficiencias en los controles aplicados por CADIVI para la autorización de la adquisición y liquidación de divisas para importaciones; así como para

la verificación del correcto uso de las divisas otorgadas, que ocasionaron que las solicitudes Nros. 23245, 53820, 54092, 55273 55390 y 65260, contienen documentación probatoria de las actas de verificación y certificación de mercancías, firmadas y selladas por los representantes de la CADIVI en la Aduana Principal Aérea de Maiquetía, no obstante, las Planillas de Determinación de Derechos de Importación Impuesto al Valor Agregado Forma C-80, no aparecen en los archivos de la Aduana ni reflejadas como pagadas en el Sistema Venezolano de Información Tributaria. Asimismo, la empresa transportista, informó que los documentos de transporte o guías, señalados en las formas C-80 antes citadas, no existen en sus registros. Cabe destacar, que los artículos 7 y 8 de la Ley Sobre Régimen Cambiario (Gaceta Oficial N° 4.897 de fecha 17-05-95), prevén sanciones para aquellas personas que obtuvieran divisas de la autoridad competente alegando causa falsa o por cualquier otro medio ilícito, y para los casos en que las divisas sean destinadas para fines distintos para el cual fueron concedidas. Sobre el particular, el artículo 77 de la Ley Contra la Corrupción (Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07-04-2003) establece sanciones para los funcionarios públicos o particulares que expidan una certificación falsa, destinada a dar fe ante la autoridad o ante particulares, de documentos, actas, constancias, antigüedad u otras credenciales, que puedan ser utilizadas para justificar decisiones, por parte de las máximas autoridades ante las cuales se haya efectuado el trámite. En consecuencia, CADIVI autorizó al Banco Central de Venezuela a liquidar a través de los operadores cambiarios a la empresa, la cantidad de US\$. 27,11 millones.

Conclusiones

Los mecanismos de control interno implementados por CADIVI, dentro del proceso llevado a cabo para la adquisición de bienes y contratación de servicios, no contribuyen a garantizar las mejores condiciones de precios, calidad de bienes y servicios contratados, la debida salvaguarda de los recursos erogados, ni el apego a las disposiciones legales y sublegales. Igualmente, no aseguran el cumplimiento de la normativa legal que regula los procesos de autorización y liquidación de divisas, previstos por la Comisión.

Recomendaciones

Se considera pertinente recomendar a los miembros de CADIVI, girar las instrucciones pertinentes para:

- Establecer los mecanismos de control interno, que aseguren, en los procesos de contratación para la adquisición de bienes y prestación de servicios, el cumplimiento de lo previsto en el Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones en cuanto a la selección de contratistas.
- Implantar los controles, tanto manuales como automáticos, que alerten sobre el vencimiento de los plazos, fraccionamiento de las solicitudes de autorización de adquisición de divisas y permitan corroborar la veracidad de la información suministrada por los importadores para el trámite de las solicitudes de divisas, utilizando al máximo los elementos tecnológicos de los que disponga, a los fines de cumplir con los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia.
- Decidir si publican en Gaceta Oficial la inhabilitación del proceso de importaciones pactadas con pago a la vista o se derogan los artículos de la Providencia N° 061, con él vinculados, a objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- Implementar mecanismos de coordinación con la Dirección de Inspección y Fiscalización del Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, a fin de que conozca y sustancie los procedimientos sancionatorios previstos en la Ley Contra Ilícitos Cambiarios, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 4.121 publicado en la Gaceta Oficial N° 38.332 del 09-12-2005. Asimismo, en los casos que estuvieran en trámite o pendientes de decisión a la fecha de entrada en vigencia de ese Decreto.

COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE DIVISAS (CADIVI)

SISTEMA AUTOMATIZADO DE AUTORIZACIÓN
Y LIQUIDACIÓN DE DIVISAS

El Convenio Cambiario N° 1, suscrito entre el Ministerio de Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas, y el Banco Central de Venezuela (BCV),

Gaceta Oficial N° 37.625 del 05-02-2003, establece la creación de la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), que tiene como principal objetivo la administración del mercado cambiario nacional, a fin de contribuir con la estabilidad económica y social del país. Según la estructura organizativa, se encuentra conformada por 11 gerencias y oficinas, entre las cuales se destaca la Oficina de Organización y Sistemas (actual Gerencia de Sistemas y Procesos), encargada de desarrollar, implantar y mantener la infraestructura tecnológica, incluyendo su enlace con otros centros de procesamiento electrónico de información y datos. Asimismo, administra la Intranet, Extranet y el Portal de CADIVI, el cual constituye un servicio de acceso público a los importadores que deseen adquirir divisas para la importación de mercancías, quienes deben realizar la solicitud de forma electrónica a través del Portal www.CADIVI.gob.ve, por intermedio del Sistema Automatizado de CADIVI desarrollado en PHP Versión 4.4 y Oracle 9i (base de datos) y el Sistema de Control de Operaciones (SICOP), desarrollado en Access por la Gerencia de Sistemas y Procesos.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión de las transacciones correspondientes a las Autorizaciones de Adquisición de Divisas (AAD) y las Autorizaciones de Liquidación de Divisas (ALD), efectuadas por los ciudadanos a través del Sistema Automatizado de CADIVI, procesadas mediante su Portal desde el 01-03-2004 hasta el 28-02-2007, tomando como criterio para la selección de la muestra, la temporalidad, el espacio y el volumen de operaciones realizadas, así como los procedimientos de control interno implantados, referidos a la administración de la Tecnología de Información y Comunicaciones, de los procesos de AAD y ALD para importaciones ordinarias y pactadas con pago a la vista, a los fines de resguardar la integridad, disponibilidad y confidencialidad de la información procesada.

Observaciones relevantes

El Sistema Automatizado de CADIVI efectúa el conteo de los días para que el importador demuestre la correcta utilización de las divisas, tomando como base la fecha de

ALD y no la fecha de liquidación efectiva de las mismas por el Banco Central de Venezuela (BCV), como lo dispone el Artículo 17 de las Providencias Nos. 043 y 057 de fechas 18-09-2003 y 17-08-2004, respectivamente, los cuales establecen que el importador dispone de 120 días continuos, contados a partir de la fecha de liquidación de las divisas autorizadas, para la nacionalización de la mercancía; así como para los lapsos que originan la prescripción de los contratos de fianzas de importaciones pactadas con pago a la vista de acuerdo con el modelo de fianza utilizado, 180 días para el primer modelo y 210 días calendario para el segundo. Tal situación obedece a que no fueron identificados los requerimientos de información del sistema automatizado de CADIVI, ni revisadas y aprobadas, por las Gerencias y departamentos usuarios involucrados, las especificaciones de diseño, desarrollo y mantenimiento del sistema, de acuerdo con la metodología de ciclo de vida de desarrollo de sistemas, lo cual trae como consecuencia que CADIVI no disponga de información confiable para la toma de decisiones en cuanto a la suspensión de importadores que no hayan cumplido el lapso de nacionalización, ni para la notificación oportuna a aseguradoras que respaldaban las fianzas, y evitar su prescripción.

Del análisis efectuado a la data electrónica suministrada por la Comisión, correspondiente a 9.783 solicitudes de divisas para importación con pagos pactados a la vista por US\$ 1.886,14 millones, se determinó lo siguiente:

- De 7.895 solicitudes, por US\$ 1.295,84 millones, con fianzas liberadas; 7.552 por US\$ 1.245,32 millones, superaron el lapso de hasta 120 días continuos exigidos para la nacionalización de las mercancías.
- De 1.888 solicitudes por US\$ 590,28 millones, 758 por US\$ 228,83 millones, tienen estatus de “suspendida”; 880 por US\$ 302,72 millones se encuentran “en espera de cierre”; y 250 por US\$ 58,74 millones, presentan estatus varios, tales como: “ejecutar fianza”, “informe de liberación de fianza”, las cuales a la fecha de la actuación, no han demostrado el correcto uso de las divisas.
- 2.670 solicitudes, por un monto total de US\$ 408,60 millones, con fianzas tramitadas antes del 23-08-2004, superaron los 180 días establecidos en el primer modelo de contrato de fianzas de importación.

- 3.911 solicitudes, por US\$ 687,52 millones, superaron el lapso de 210 días, establecido en el segundo modelo de contrato de fianzas de importación.

Tales circunstancias obedecen a fallas en los mecanismos de control para alertar el vencimiento de dichos lapsos, y traen como consecuencia, que las solicitudes permanezcan en tránsito y CADIVI no pueda garantizar el reintegro de las divisas.

De la revisión efectuada al sistema de control interno, se determinaron fallas ocasionadas por debilidades relacionadas con la disponibilidad de la información procesada y almacenada por el sistema automatizado de CADIVI, que persisten en la actualidad, en razón de lo siguiente:

- CADIVI no cuenta con un Plan de Continuidad de Tecnología de Información y Comunicación aprobado por la máxima autoridad, debidamente probado y alineado con el Plan de Continuidad de la Comisión, contrario a lo dispuesto por el Objetivo de Control DS4 “Asegurar el Servicio Continuo” del COBIT concatenado con el artículo 32 literal “f” numerales 2 y 5 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, a los fines de asegurar la recuperación de las capacidades de procesamiento de la plataforma tecnológica en caso de desastre, así como para continuar las operaciones esenciales durante el período de una interrupción.
- Los respaldos son almacenados a diario, por la Gerencia de Sistemas y Procesos, únicamente en un espacio de la red, y semanalmente, en DVD, sin considerar el almacenamiento externo de los mismos y otros recursos tecnológicos de información críticos para CADIVI, según lo dispone el objetivo de control DS11.25 “Almacenamiento de respaldos” del COBIT y el artículo 32, literal “f”, numeral 5 de las NGCI.
- En relación con la administración de problemas e incidentes, CADIVI no cuenta con un sistema para su registro y seguimiento, que permita asegurar que sean resueltos y sus causas investigadas para prevenir recurrencias, además carece de procedimientos de escalamiento y reportes de incidentes, según lo dispone el objetivo de control DS10 “Administración de Problemas de Incidentes” del COBIT, por lo que a la

hora de alguna eventualidad, se revisan manualmente los logs para determinar su origen y posible solución; tampoco poseen una bitácora con suficiente información cronológica de las operaciones; que coadyuve a la reconstrucción, revisión y examen de las actividades que rodean el procesamiento.

Por consiguiente, ante la ocurrencia de cualquier eventualidad operacional, contingencia o desastre en la plataforma tecnológica y/o el ambiente que soportan los procesos automatizados, CADIVI carece de capacidad para minimizar los costos del tiempo sin servicio y de la restitución de sus procesos automatizados, y no puede garantizar la continuidad operativa del Portal, la Intranet, Extranet y sistema automatizado de CADIVI, recursos indispensables para atender la demanda de divisas.

Desde el ejercicio económico financiero 2004, la base de datos del sistema automatizado de CADIVI continúa funcionando sin el licenciamiento correspondiente al manejador de base de datos Oracle 9i, en consecuencia, la continuidad operativa del sistema automatizado de CADIVI puede verse interrumpida por fallas técnicas que deban ser resueltas por el fabricante, o si este último efectuare acciones legales en contra de la Comisión; situación contraria a lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley sobre Derecho de Autor, Gaceta Oficial N° 4.638 Extraordinario de fecha 01-10-93, y 11 de su Reglamento, en concordancia con el 54 de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, (Gaceta Oficial N° 5.155 Extraordinario de fecha 09-07-97) suscrita por la República de Venezuela (hoy República Bolivariana de Venezuela), referidos a que la explotación de los programas de computación requiere la autorización expresa del titular de los derechos y con los objetivos de Control PO6.9 “Derechos de propiedad intelectual” del COBIT. Estas circunstancias obedecen a debilidades en la planeación y mantenimiento de la infraestructura tecnológica de CADIVI, que debe abarcar aspectos relacionados con la arquitectura de sistemas, dirección tecnológica y estrategias de migración, así como, evaluación de las contingencias en la infraestructura tecnológica referida a redundancia, resistencia a fallas, capacidad de adecuación, evolución de la infraestructura y planes de adquisición.

No se observaron trazas o registros de Firewall y conexiones a Internet, a los fines del control detectivo y correctivo ante ataques de negación de servicio y detección de intrusos en la Intranet de CADIVI, en atención al objetivo de control DS5.20 “Arquitectura de Firewalls y conexión a redes públicas” del COBIT, así como documentación probatoria de la solicitud, establecimiento, emisión, suspensión y cierre de las cuentas de acceso de usuarios finales al sistema automatizado de CADIVI, con la debida autorización escrita del propietario de los datos mediante la cual otorga los privilegios de acceso a la información, según lo establece el objetivo de control DS5.4 “Administración de Cuentas de Usuario”. Todo lo anterior es ocasionado por la ausencia de políticas, normas y procedimientos para administración de cuentas de usuario. En consecuencia, la información confidencial de la Comisión puede ser divulgada, revelada o extraída, dada la ausencia de políticas y procedimientos debidamente implementados para los requerimientos de privacidad y confidencialidad.

No se observó documentación probatoria del inicio y control de solicitudes de cambios en el sistema automatizado de CADIVI, así como la utilización de un sistema automático para monitorear los cambios realizados, contrario a lo dispuesto en el objetivo de control AI6 “Administración de Cambios”, que establece la implementación de un sistema de administración que permita el análisis y seguimiento de todos los cambios requeridos e introducidos en la infraestructura de TIC en producción, situación ocasionada por la ausencia de políticas, normas y procedimientos de administración de cambios, lo que persiste actualmente, en consecuencia, continúa el riesgo de interrupciones, alteraciones no autorizadas y errores, aunado al riesgo de problemas asociados a la integridad de las aplicaciones y de la información.

Carencia de mecanismos automatizados, y de interconexión entre el sistema automatizado de CADIVI y el sistema de control de operaciones (SICOP), que apoyen el proceso de verificación del uso de las divisas por parte de los importadores, contrario a lo establecido en el artículo 3, numeral 12 del Decreto 2.302, (Gaceta Oficial N° 37.625 de fecha 05-02-2003), que dispone entre las atribuciones de la Comisión, implantar los sistemas de información y

control que considere necesarios. Situación que obedece a la ausencia de una metodología formal del ciclo de vida para el desarrollo de sistemas en CADIVI, según lo refieren los objetivos de control PO11.5 “Metodología del Ciclo de Vida de Desarrollo de Sistemas”, que señala que la alta gerencia de la organización deberá definir e implementar estándares de sistemas de información y adoptar una metodología del ciclo de vida de desarrollo de sistemas que gobierne el proceso de desarrollo, adquisición, implementación y mantenimiento de sistemas de información computarizados y tecnologías relacionadas. Por consiguiente, la información presentada por el sistema automatizado de la Comisión no fue suficiente para alertar sobre el vencimiento de las fianzas constituidas para las importaciones pactadas con pago a la vista.

Conclusiones

Los procedimientos de control interno de TIC, implementados por CADIVI dentro del proceso llevado a cabo para la autorización de adquisición y liquidación de divisas correspondiente a importaciones, no contribuyen a garantizar en términos de disponibilidad, confidencialidad e integridad de la información, el apoyo de la gestión, toda vez que no desarrolló un plan de continuidad de TIC para asegurar la prestación del servicio continuo, no se ha implementado previsiones de respaldo de datos, programas y documentación, que aseguren la recuperación del procesamiento en caso de interrupciones, y además, la Gerencia de Sistemas y Procesos no dispone de un sistema de administración de problemas ni procedimientos de escalamiento para el registro y seguimiento de incidentes, con el agravante de que la base de datos del sistema automatizado de CADIVI continúa funcionando sin el licenciamiento correspondiente al manejador de base de datos Oracle 9i. Por otra parte, no se observaron procedimientos automáticos para monitoreo y control de cambios de las aplicaciones; controles automáticos sobre el vencimiento de las fianzas constituidas para las importaciones, ni mecanismos automatizados que apoyen el proceso de verificación del uso de las divisas por parte de los importadores, aunado a que la data procesada, tanto por el sistema de control de operaciones (SICOP) en la Aduana principal de la guaira como por el sistema automatizado de la Comisión, no maneja el registro de la

fecha de nacionalización de las mercancías a los fines del control de la vigencia de las fianzas.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto, este Organismo Contralor recomienda a la Gerencia de Sistemas y Procesos de CADIVI, girar las instrucciones a los fines de:

- Implantar los controles, tanto manuales como automáticos, para alertar sobre el vencimiento de los plazos, fraccionamiento de las solicitudes de autorización de adquisición de divisas y, además, corroborar la veracidad de la información suministrada por los importadores para el trámite de las solicitudes de divisas, en especial los referidos a la declaración y pago de impuesto, para la nacionalización de la mercancía objeto de la solicitud, y para el resto de la documentación exigida en la normativa que rige la materia, utilizando al máximo los elementos tecnológicos de los que disponga, a los fines de cumplir con los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia dispuestos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Introducir en la plataforma de comunicaciones, en el inmediato plazo, mecanismos de protección de general aceptación que regulen el intercambio entre la Intranet, Internet y Extranet de la Comisión; así como la documentación formal de los procedimientos de control interno resultantes, a los fines de garantizar a los usuarios de la plataforma, la continuidad operativa en caso de alguna eventualidad.
- Establecer e implementar a la brevedad, políticas y procedimientos para asegurar que los respaldos de los datos, programas y documentación, sean realizados y verificados regularmente, para asegurar la recuperación del procesamiento si ocurriera alguna interrupción, considerando incluso el almacenamiento externo de copias de esos respaldos, documentación y otros recursos tecnológicos de información, tipificados como críticos, en un sitio alterno.
- Efectuar los estudios técnicos correspondientes para la implementación de un sistema de administración de problemas, seguimiento y registro de incidentes que incluya el escalamiento de los mismos, y permita ase-

gurar que sean resueltos e investigados para prevenir recurrencias, minimizando costos del tiempo sin servicio y de restitución de sus procesos automatizados para atender la demanda de divisas.

- Regularizar conjuntamente con la Gerencia de Bienes y Servicios, en el inmediato plazo, la situación detectada con el licenciamiento del manejador de la base de datos, señalado con anterioridad por esta Contraloría, a los fines de mitigar el riesgo de interrupciones por fallas técnicas en la base de datos, que deban ser resueltas exclusivamente por el fabricante.
- Efectuar los estudios técnicos correspondientes para la implementación de procedimientos automáticos de monitoreo y control de cambios de las aplicaciones, formal y debidamente documentado.
- Efectuar, en el corto plazo, los estudios correspondientes, a los fines de implementar en sus aplicaciones, controles automáticos que alerten sobre el vencimiento de los plazos, de acuerdo con lo dispuesto en el marco legal y los mecanismos automatizados necesarios que apoyen el proceso de verificación del correcto uso de las divisas por parte de los importadores, utilizando al máximo los elementos tecnológicos de los que disponga, a objeto de cumplir con los principios de celeridad, eficacia, eficiencia y transparencia dispuestos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

FONDO INTERGUBERNAMENTAL PARA LA DESCENTRALIZACIÓN (FIDES) / OFICINA DE SISTEMAS Y TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN (OSTI)

GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE TECNOLOGÍA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TIC)

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es un servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y de gestión, adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, creado el 25-11-93, mediante Decreto Ley N° 3.265 (Gaceta Oficial N° 35.359 del 13-12-93). Funciona bajo una estructura organizativa aprobada para un período transitorio de un año, según oficio N° 0674 de fecha 03-09-2004, emanado del Mi-

nisterio de Planificación y Desarrollo, conformada por un Directorio Ejecutivo, del que dependen la Unidad de Auditoría Interna y la Presidencia, que a su vez dispone de 7 Unidades de Apoyo: Oficina de Secretaría, Consultoría Jurídica, y las Oficinas de Recursos Humanos, Gestión Comunicacional y Asuntos Públicos, Sistemas y Tecnologías de Información, Participación Comunitaria y Administración y Gestión Interna; así como, de 3 Unidades Operativas: Vicepresidencias de Administración Financiera, Proyectos y Planificación y Políticas.

La Oficina de Sistemas y Tecnologías de Información (OSTI) es la encargada de administrar los recursos tecnológicos del Fondo, entre los cuales destacan los aplicativos: Sistema de Control de Proyectos y Fideicomisos del FIDES (CERBERO), cuyo fin es controlar los proyectos presentados por las Gobernaciones, Alcaldías o Comunidades Organizadas ante el Fondo, sistema que a su vez coadyuva al control físico y financiero de los Fideicomisos de cada proyecto, desde su creación hasta el finiquito, el 22-03-2006, fecha en que se publica la nueva Ley del FIDES (Gaceta Oficial N° 5.805 Extraordinario del 22-05-2006). Adicionalmente, la OSTI administra el Sistema Administrativo Integrado (SIGESP), herramienta desarrollada en lenguaje de programación Visual Fox Pro 6.0 con base de datos Anywhere, cuyo objetivo es producir la información contable y financiera requerida para la toma de decisiones, asimismo el Fondo cuenta con el Sistema Nacional de Apoyo Técnico a los Consejos Comunales (SINATECC), con la finalidad de informarlos, asesorarlos y formarlos en la elaboración, ejecución y supervisión de proyectos, a través de la red de apoyo técnico a los consejos comunales, consulta vía telefónica, talleres de formación, material de apoyo y Herramientas de Apoyo vía Internet (www.fides.gob.ve); además se cuenta con el Sistema Automatizado de Atención Primaria, que permite llevar un control de todas las asesorías otorgadas, tanto en la Sala de Apoyo Técnico Integral “Luis Zambrano”. Aunado a lo anterior, cuenta con una página identificada como www.fides.gob.ve, desarrollada por el personal técnico de la OSTI, que ofrece información relativa al funcionamiento y organización, estatus de los proyectos distribuidos por estado, convenios efectuados y contactos, entre otros.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión y evaluación de la gestión realizada por la OSTI del FIDES, durante el período comprendido entre el 01-01-2006 y el 30-06-2007, con miras a evaluar la eficiencia y la eficacia en el manejo y uso de los recursos tecnológicos.

Observaciones relevantes

No existe un reglamento interno debidamente aprobado por la máxima autoridad, no obstante que el FIDES funciona con 13 dependencias cuyas funciones están establecidas en el Manual de Organización del FIDES, aprobado por el Directorio Ejecutivo mediante Punto de Cuenta de fecha 08-06-2005, contrario a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), el cual establece que todas las entidades públicas prepararán y publicarán en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias; concatenado con el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17-10-2001, el cual dispone que las competencias específicas y actividades particulares de cada Ministerio serán establecidas en el reglamento orgánico respectivo, ya que funcionalmente la institución se rige por la Ley del Estatuto de la Función Pública y el Manual de Organización del Fondo. En consecuencia, las funciones, competencias, y atribuciones de las diferentes dependencias del FIDES, así como la segregación de funciones implementada, no le permite administrar la seguridad de la información y la calidad de los procesos medulares.

Debido a la ausencia de la planificación de adquisiciones y a los procesos administrativos que, en materia de licitaciones, llevó a cabo el FIDES, durante el ejercicio económico financiero 2006, se efectuaron adquisiciones de recursos vinculados con TIC, por Bs. 106,15 millones, según se evidencia en la “Relación de Adquisiciones efectuadas por la OSTI durante el año 2006”, cuando por los montos y la naturaleza de los bienes adquiridos debieron ser objeto de un proceso de licitación selectiva, toda vez que las sumas

de las erogaciones efectuadas superaron los 36,96¹ millones establecidos en el numeral 1 del artículo 72 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), el cual dispone que puede procederse por Licitación Selectiva en caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado entre mil cien unidades tributarias (1.100 UT) y once mil unidades tributarias (11.000 UT). El hecho mencionado obvió los principios de legalidad, transparencia, competitividad y procedimientos señalados en el citado Decreto, lo cual ocasiona que los procedimientos de selección de contratistas, no se desarrollen respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, objetividad, buena fe, confianza e idoneidad en la selección de las empresas, previstos en nuestra Carta Magna, en concordancia con el artículo 12 de la LOAP.

Inexistencia de un Plan formal de Continuidad Operativa de TIC, que asegure el mínimo impacto al negocio en caso de una interrupción de servicios de TI, y tome en cuenta la estructura organizacional para administrar la continuidad, cobertura de roles, tareas y responsabilidades de los proveedores de servicios internos y externos, su administración y sus clientes; así como las reglas y estructuras para documentar, probar y ejecutar la recuperación de desastres y los planes de contingencia de TI, no obstante que el desarrollo de un plan de contingencia para garantizar la operatividad de los principales sistemas de información del Fondo, constituía una de las metas de la OSTI dentro del plan operativo anual 2006, contrario a lo que dispone, el objetivo de control DS4 del COBIT “Asegurar el servicio Continuo”, en el sentido de que la Gerencia debe desarrollar, mantener y probar planes de continuidad de TIC, almacenar respaldos fuera de las instalaciones, probar y entrenar de forma periódica sobre dichos planes, los cuales deben ser aprobados por la máxima autoridad, concatenado con el artículo 32, literal “f”, numerales 2 y 5 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, a los fines de asegurar la recuperación de las capacidades de procesamiento de la plataforma tecnológica

en caso de contingencia o desastre; situación que obedece fundamentalmente, a limitaciones en la asignación de las responsabilidades sobre la continuidad de los servicios y la autoridad para ejecutarlas, en consecuencia, la respuesta de TIC a las interrupciones mayores es reactiva y sin preparación, y deriva en la imposibilidad de la OSTI de garantizar la continuidad mínima de las operaciones de la plataforma tecnológica, en caso de presentarse una contingencia o desastre y de restaurar los servicios en un tiempo y costo razonable.

Inexistencia de manuales, políticas, normas y procedimientos formalmente aprobados, que resuman las funciones de la OSTI, entre las que se encuentran: administración de contraseñas, creación de perfiles y roles de usuarios, control de cambios y métodos para la verificación y corrección de errores de entrada de datos y/o rechazo de los mismos y respaldos, tanto en las aplicaciones como en la red institucional, administradas por dicha oficina, contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de las NGCI, el cual establece que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos e incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, en concordancia con el objetivo de control AI4 del COBIT “Facilitar la Operación y el Uso”, el cual dispone que se requiere la generación de documentación y manuales para usuarios y para TI, así como proporcionar entrenamiento para garantizar el uso y la correcta operación de aplicaciones e infraestructura; tal situación se relaciona con el hecho de que al 21-09-2007, fecha de la actuación, la propuesta para la aprobación de los manuales, normas y procedimientos, presentada en el año 2000 y diferida por el Directorio, no ha sido reconsiderada, lo cual trae como consecuencia, discrecionalidad en la administración de los recursos de TIC, y puede afectar la continuidad del servicio o la integridad de la información procesada por el FIDES.

Los hechos que se enumeran de seguida, pueden actuar en detrimento de la información, en caso de alguna contingencia o desastre, ya que los procedimientos de respaldo que se efectúan en el Fondo, conllevan a la utilización de un único archivo de respaldo semanal, en el caso del sistema CERBERO; mientras que en el sistema SIGESP, habría que recu-

¹ Valor de la Unidad Tributaria (UT): Bs. 33.600,00 para el año 2006, según Gaceta Oficial Nro. 38.350 del 04-01-2006.

rrir a la data del día anterior, perdiendo con ello el resto de la data que ha sido ingresada o actualizada desde la fecha de dicho respaldo hasta la ocurrencia de la eventualidad. En tal sentido, el objetivo de control DS11.5 “Respaldo y Restauración” del COBIT, establece que la Gerencia de TI deberá definir e implementar procedimientos de respaldo y restauración de los sistemas, datos y configuraciones, que estén alineados con los requerimientos del negocio y con el plan de continuidad; así como verificar el cumplimiento de los procedimientos de respaldo y la capacidad y tiempo requeridos para efectuar una restauración exitosa de la información completa. Situaciones que obedecen a debilidades en la aplicación de procedimientos que permitan establecer y seguir un plan previamente comprobado, que minimice las posibilidades de errores en el resguardo de la información institucional.

- Los respaldos de la Base de datos del Sistema CERBERO, se efectúan de dos formas: un respaldo físico diario, que se almacena en la cinta de respaldo diario; y un respaldo lógico que se realiza únicamente los días viernes a las 4:00 p.m., de forma manual.
- Los respaldos de la base de datos del Sistema Administrativo SIGESP, se realizan 3 veces al día automáticamente, sin embargo son almacenados en el mismo servidor donde se encuentra dicha base de datos, hasta el final del día cuando se resguardan en cinta.
- El personal de la OSTI, asignado para efectuar la restauración de la información del Sistema Administrativo SIGESP, no puede cumplir con tal actividad, en razón de que la herramienta de gestión de base de datos utilizada (Anywhere), no dispone de esta funcionalidad.

Se determinó que la OSTI no puede garantizar el mantenimiento preventivo y/o correctivo del aplicativo y la base de datos del SIGESP, debido a que no poseen los archivos fuentes y desconocen su estructura, aunado a que desde el año 2004, fecha en que fue adquirido, no se ha suscrito un contrato de mantenimiento con la empresa proveedora. En tal sentido, el artículo 32, literal f, numeral 6 de las NGCI, dispone la obligación de establecer procedimientos para el mantenimiento de equipos y programas, vinculado con el objetivo de control AI2.10 “Mantenimiento de software aplicativo” del COBIT, que establece la necesidad de de-

sarrollar una estrategia y un plan para el mantenimiento y liberación de aplicaciones de software. Los asuntos a considerar incluyen liberación planeada y controlada, planeación de recursos, reparación de defectos de programa y corrección de fallas, pequeñas mejoras, mantenimiento de documentación, cambios de emergencia, interdependencia con otras aplicaciones e infraestructura, estrategias de actualización, condiciones contractuales tales como aspectos de soporte y actualizaciones, revisión periódica de acuerdo con las necesidades del negocio, riegos y requerimientos de seguridad. Lo que puede derivar en la interrupción de la continuidad operativa del sistema ante los nuevos requerimientos tecnológicos, como por ejemplo, la reconversión monetaria.

Debilidades en la implementación de los mecanismos para la protección, control y salvaguarda de los activos de información, originaron las situaciones que se listan de seguida, las cuales resultan contrarias a lo dispuesto por el artículo 32, literal “f”, numeral 5 de las NGCI, relacionado con la protección y salvaguarda contra pérdidas y sustracciones de los equipos, programas e información procesada; concatenado con el objetivo de control DS12 “Administración del ambiente físico” del COBIT, que establece que la protección del equipo de cómputo y del personal, requiere de instalaciones bien diseñadas y administradas.

- Inexistencia de mecanismos automatizados de control de acceso de personal, clientes, proveedores y visitantes, a las diferentes oficinas del Fondo, incluyendo a la OSTI, lo que no permite implementar procedimientos efectivos para otorgar, limitar y revocar el acceso, de acuerdo con las necesidades del negocio, incluso las emergencias.
- Los Racks contentivos de los servidores que gestionan las Bases de Datos y el dispositivo para hacer los respaldos de la información del FIDES, están colocados justo debajo de los ductos de aire acondicionado, lo que puede traer como consecuencia, ante una falla de dicho sistema, desde una interrupción temporal de la continuidad operativa hasta la pérdida total de la información.
- Existencia de múltiples cajas contentivas de equipos y componentes de tecnología, distribuidos por las áreas comunes de la OSTI, lo que no contribuye a

su protección contra acceso, daño, robo, mal uso y abuso de terceros.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a la gestión de las actividades de Tecnología de Información y Comunicaciones (TIC) efectuadas por la Oficina de Sistemas y Tecnologías de Información (OSTI) del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), durante el ejercicio económico financiero 2006 y primer semestre del 2007, puede concluirse que no contribuyen al eficiente y eficaz logro de los objetivos institucionales a través de los aplicativos que conforman su base tecnológica, toda vez que no existen políticas, normas y procedimientos formalmente aprobados, que permitan establecer claramente las funciones, competencias y atribuciones de cada dependencia, específicamente aquellas que debe cumplir la OSTI, aunado a las debilidades de orden técnico detectadas durante el desarrollo de la presente auditoría.

Recomendaciones

Instar al Presidente del FIDES y el Gerente de la OSTI a:

- Girar las instrucciones pertinentes a las dependencias correspondientes, a fin de realizar las gestiones pertinentes ante las autoridades competentes, para la creación y aprobación del Reglamento Interno del FIDES.
- Establecer los mecanismos de control interno que aseguren que los procesos de contratación para la adquisición de bienes que, se realicen conforme a lo previsto en la Ley de Licitaciones.
- Establecer un plan de continuidad operativa debidamente documentado, aprobado e informado, así como, la asignación de responsabilidades sobre su ejecución y control.
- Crear e implementar a la brevedad, políticas, normas y procedimientos formales y debidamente documentados, a fin de garantizar la adecuada administración de los recursos, dispositivos y activos de información; así como también las relativas a evitar la salida de información sensible y de interés institucional, del FIDES.

- Establecer las políticas que garanticen la transferencia tecnológica por parte de empresas desarrolladoras de sistemas, al personal técnico de la OSTI y definir los estándares, debidamente documentados, para la creación de perfiles de usuarios, de acuerdo con las necesidades y responsabilidades asignadas por el FIDES.
- Implementar procedimientos efectivos para la realización de los respaldos de los datos, programas y documentación, así como para el resguardo de los dispositivos de la red y de los equipos.
- Efectuar la reubicación de la ductería de aire acondicionado o los Racks; asimismo, gestionar el resguardo de los equipos y componentes tecnológicos, en un área de uso exclusivo para tal fin.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA AGRICULTURA Y TIERRAS (MAT)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio de Agricultura y Tierras, actual Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras (MAT) es un órgano que integra la Administración Pública Central, creado mediante el Decreto N° 1.634, de fecha 08-01-2002 (Gaceta Oficial N° 37.362 del 11-01-2002); tiene entre sus competencias, la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de fomento, desarrollo y protección de la producción primaria y comercio agrícola, vegetal, pecuario, acuícola, pesquero y forestal. Según su estructura organizativa aprobada por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, está conformado por el Despacho del Ministro, los Despachos de los Viceministros de Desarrollo: Rural Integral, de Economía Agrícola y de Circuitos Agroproductivos y Agroalimentarios, siendo que el Despacho del Ministro está conformado por la Dirección del Despacho, la Consultoría Jurídica y las Oficinas de: Auditoría Interna, Análisis Estratégico, Administración y Servicios, Recursos Humanos, Información y Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales y Planificación y Presupuesto. La Oficina de Administración y Servicios (OAS) representa la Unidad Administradora Central de la estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos del MAT para el ejercicio fiscal 2006; le corresponde, según lo establecido en el artículo 9 del Reglamento

Orgánico del MAT (Gacetas Oficiales Nos 37.412 y 38.446 de fechas 26-03-2002 y 29-05-2006, respectivamente) las atribuciones siguientes: dirigir y coordinar las contrataciones, coordinar los procesos de licitación y administrar la ejecución de los contratos y convenios para la adquisición de bienes y prestación de servicios, controlar y llevar el registro de los bienes nacionales adscritos al MAT; está conformada por las Direcciones de: Recursos Financieros, Bienes y Servicios y Trámites Administrativos, siendo que las dos últimas, son las unidades encargadas de ejecutar los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios. En la Ley de Presupuesto del año 2006 (Gaceta Oficial N° 5.795 Extraordinario del 20-12-2005) se le asignó al MAT, créditos presupuestarios por Bs. 656,69 mil millones, los cuales sufrieron modificaciones por Bs. 301,74 mil millones, elevando el presupuesto acordado a Bs. 958,43 mil millones, de los cuales Bs. 45.776,79 millones, fueron asignados a las partidas evaluadas; de éstos, Bs. 32.201,96 millones fueron asignados a la Unidad Administradora Central (70,35%) y Bs. 13.574,83 millones (29,65%) a las Unidades Administradoras Desconcentradas. Al 31-12-2006, se causaron Bs. 27.150,27 millones de la cantidad asignada a la Unidad Administradora Central.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por la OAS, a través de las partidas presupuestarias 4.02 “Materiales, Suministros y Mercancías”, 4.03 “Servicios no Personales” y 4.04 “Activos Reales”, durante el año 2006, con el objeto de evaluar los mecanismos de control interno establecidos por la OAS del MAT, vinculados con el proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios y su contribución al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas; así como comprobar la legalidad y sinceridad en la ejecución del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios. A tales fines, se analizaron la totalidad de los procedimientos licitatorios realizados en el año 2006 por la referida Oficina, es decir 01 licitación general y 5 selectivas; asimismo, se revisaron 12 adjudicaciones directas por Bs. 3.143,58 millones de un total de 23 por Bs. 6.209,93 millones, así como 107 órdenes de compra por Bs. 906,61 millones de un total de 879

por Bs. 9.360,09 millones y 171 órdenes de servicio por Bs. 1.680,13 millones de un total de 405 por Bs. 2.537,31 millones; igualmente, se revisaron 18 contratos relativos a servicios básicos, traslado, mantenimiento, comunicación, vigilancia y limpieza de un universo de 40, y 5 contratos de arrendamiento de las sedes ubicadas en el interior del país, de un total de 12.

Observaciones relevantes

La máxima autoridad del MAT, mediante Resolución designó a los miembros de la Comisión de Licitaciones para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, sin identificar a los funcionarios elegidos para ejercer dichas funciones, toda vez que fueron designados al Director o Directora General del Despacho y a los Directores Generales de las Oficinas de: Administración y Servicios, Análisis Estratégico, Planificación y Presupuesto y Consultoría Jurídica. Cabe destacar que en atención a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001, los integrantes de la Comisión de Licitaciones deben ser de calificada competencia profesional y reconocida honestidad, atributos intrínsecos de las personas naturales. Lo expuesto, es motivado a la simplificación de los procesos administrativos, lo cual no permite determinar formalmente que funcionario es el responsable del correcto ejercicio de las funciones públicas que le han sido atribuidas.

66 órdenes de servicios (38,59%) de las 171 revisadas por este Organismo Contralor, no se encuentran firmadas por el proveedor; en este sentido, la LL define como contrato, tanto a las órdenes de compra como las de servicio, al indicar en su artículo 5, numeral 4, que el “contrato es el instrumento jurídico que regula la ejecución de una obra, prestación de un servicio o suministro de bienes, incluidas las órdenes de compra y órdenes de servicio”. Lo anteriormente expuesto, es motivado al uso de medios electrónicos para la remisión de los referidos instrumentos a los respectivos proveedores. Cabe destacar, que si bien es cierto que es política actual del Gobierno Nacional el uso de medios electrónicos, en los expedientes deben existir pruebas fehacientes de su uso, de tal manera que las órdenes de compra o de servicios deben estar firmadas por

las partes contratantes, a efectos de dejar constancia del compromiso adquirido.

El MAT adquirió durante el año 2006, fotocopiadoras por Bs. 212,21 millones y toners, tintas y cartuchos por Bs. 426,79 millones, sin aplicar los procedimientos licitatorios previstos en los numerales 1 de los artículos 61 y 72 de la LL, que establecen que debe procederse por Licitación General en el caso de adquisición de bienes, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 unidades tributarias (UT), y proceder por Licitación Selectiva, en el caso de adquisición de bienes, si el contrato a ser otorgado es por un precio estimado desde 1.100 UT y hasta 11.000 UT. Asimismo, no se desprenden indicios que permitan verificar la aplicación del procedimiento de adjudicación directa, previsto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de la LL, (Gaceta Oficial N° 38.313 del 14-11-2005). Dicha situación se debió a la falta de planificación y previsión en la adquisición de dichos rubros, lo que impide garantizar los principios de economía, transparencia, honestidad, igualdad y competencia, previstos en la LL.

El MAT tramitó durante el año 2006 por la vía de la adjudicación directa, según los puntos de cuenta Nos. 385, 529 y 976 de fechas 28-04, 26-06 y 27-10, la adquisición de 20 computadoras portátiles, 45 vehículos, una impresora digital a color, 8 computadoras personales y 8 monitores flat panel LCD, todos fundamentados en el supuesto previsto en el artículo 88, numeral 1 de la LL, aun cuando las citadas adquisiciones, no se refieren a suministros para la continuidad del proceso productivo, y menos aún que sea afectado gravemente el mismo con la apertura de un proceso licitatorio, toda vez que aun cuando pudieran ser necesarias dichas adquisiciones para el normal desenvolvimiento de las actividades del MAT, no es menos cierto que éstas pudieron ser planificadas y programadas, a manera de ser sometidas a un proceso licitatorio conforme a lo previsto en la LL. Cabe destacar que el citado artículo 88 de la LL señala que se puede proceder por Adjudicación Directa, independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano o

ente contratante, mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia; y el numeral 1 señala que: si se trata de suministros requeridos para la continuidad del proceso productivo y el retardo para la apertura de un proceso licitatorio pudiera resultar gravemente afectada la continuidad del mismo. Cabe destacar que no existen evidencias que la dependencia haya procedido a cumplir con los mecanismos de Concurso Privado y Consulta de Precios, previstos en el citado artículo 28 del Reglamento de la LL. La referida situación se debió a las condiciones adversas presentadas en el Ministerio, relacionadas con la mudanza de sus oficinas, y por considerarse los bienes adquiridos, herramientas de trabajo indispensables para la prestación de un servicio oportuno; lo que no garantiza la escogencia de contratistas que proporcionen el mayor nivel de economía, calidad y oportunidad de los servicios requeridos por el MAT.

Conclusiones

De la evaluación practicada, al proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por la OAS del MAT, durante el año 2006, a los fines de verificar los mecanismos de control interno aplicados, la legalidad y su contribución al logro de la misión institucional, se concluye que la dependencia no aplicó el procedimiento de adjudicación directa, previsto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de la LL, así como los procedimientos licitatorios previstos en la citada Ley, en la adquisición de los rubros: fotocopiadoras, toners, tintas y cartuchos. Asimismo, procedió a la adquisición por la vía de la adjudicación directa, fundamentados en los supuestos previstos en el artículo 88 numeral 1 de la LL, aún cuando las adquisiciones no se refieren a suministros para la continuidad del proceso productivo. En cuanto al sistema de control interno, la dependencia dispone de manuales de procedimientos para la ejecución del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, aprobados por su máxima autoridad; la designación de los miembros de la comisión de licitaciones no identifica a los funcionarios designados para ejercer dichas funciones; y el 38,59% de las órdenes de servicios revisadas, no se encuentran firmadas por el proveedor.

Recomendaciones

- La Máxima autoridad del MAT debe proceder a designar a los miembros de la Comisión de Licitaciones atendiendo su condición de persona natural, en función de su competencia profesional y reconocida honestidad, estando representadas las áreas jurídicas, técnicas y económico financiera.
- La responsable de la OAS debe proceder a establecer medidas de control que permitan que las órdenes de compra y de servicios tramitadas por la Oficina, sean firmadas por el proveedor en señal de conformidad y a efecto de dejar constancia del compromiso adquirido; proceder al análisis de los rubros contenidos en la programación de adquisiciones, a los fines de que sean agrupados en categorías similares y se proceda a la aplicación de los procesos licitatorios previstos en la LL. Justificar adecuadamente los actos motivados mediante los cuales se justifique la contratación por la vía de adjudicación directa, considerando para ello los supuestos que se encuentran tipificados en la normativa que rige la materia, así como proceder a la aplicación de los procedimientos contenidos en el Reglamento de la LL, relativo al concurso privado y a la consulta de precios, de tal manera que se puedan garantizar los principios de economía transparencia y de competencia previstos en la citada Ley.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ALIMENTACIÓN (MINPAL)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

En razón de la importancia que representa para la República, la seguridad y soberanía alimentaria, y a objeto de cumplir los lineamientos definidos por el Ejecutivo Nacional para garantizar el derecho constitucional a la alimentación, se crea el 16-09-2004, mediante Gaceta Oficial N° 38.024, el Ministerio de Alimentación, actual Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MINPAL). Para el cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con una estructura organizativa y funcional, conformada por los Despachos del Ministro, de los Viceministros de Políticas Alimentarias, de Procesos Productivos, de Investigación

y Desarrollo y de Gestión Económica, así como, por las Oficinas Estratégica de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Inspección, Auditoría Interna, Consultoría Jurídica, Planificación y Presupuesto, Administración y Finanzas, Relaciones Internacionales, Recursos Humanos, Tecnología de la Información, Información y Relaciones Públicas, y demás entes adscritos, bajo las figuras de Corporaciones, Fundaciones, y Empresas del Estado. La Oficina de Administración y Finanzas, a través de la Coordinación de Servicios Administrativos y la Unidad de Licitaciones; es la encargada del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, el cual se inicia con el requerimiento que origina la solicitud de compra y/o servicio, y posteriormente, la Dirección de Administración y Servicios, a través de la División de Compras y Servicios Generales, consulta el listado de proveedores, para solicitar al menos 3 cotizaciones, que una vez remitidas por los proveedores, son analizadas y, dependiendo de su monto, se considera o no iniciar un proceso de licitación.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a la evaluación selectiva del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por la Unidad Administradora Central del MINPAL, por órgano de la Oficina de Administración y Finanzas, durante el ejercicio económico financiero 2006, específicamente con cargo a las partidas 4.02 “Materiales, Suministros y Mercancías”, 4.03 “Servicios no Personales” y 4.04 “Activos Reales”; así como, de las subpartidas 4.01.07.10.00 “Dotación de Uniformes a Empleados” y 4.01.07.26.00 “Dotación de Uniformes a Obreros”, para lo cual se utilizaron criterios estadísticos debidamente justificados; seleccionándose una muestra de Bs. 6.181,45 millones (69,28% de los compromisos asumidos por concepto de adquisición de bienes y contratación de servicios que en total suman Bs. 8.922,06 millones); así como, de los procedimientos que en materia de licitaciones, desarrolló ese Ministerio, a los fines de evaluar los mecanismos de control interno establecidos y su contribución al cumplimiento de los objetivos; y además, comprobar la legalidad y sinceridad en la ejecución del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios.

Observaciones relevantes

El MINPAL no dispone de manuales técnicos y de procedimientos que regulen el proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, aprobados por la máxima autoridad jerárquica; debido a que en los actuales momentos la Oficina de Planificación y Presupuesto se encuentra levantando la información necesaria para elaborarlos, situación que no se ajusta a lo establecido en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, que señala: “Los Manuales Técnicos y de Procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Dichos manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte”. En consecuencia, el no poseer un manual donde estén definidos los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, impide establecer niveles de responsabilidad en la ejecución de procesos para la adquisición y contratación de servicios, lo que incide en un manejo efectivo de las actividades inherentes a los referidos procesos.

De la inspección física efectuada por este Organismo Contralor, en fecha 25-04-2007, a una muestra seleccionada de Bs. 2.262,01 millones (98,66% del total de las adquisiciones realizadas a través de la partida 4.04 “Activos Reales”, que suman Bs. 2.293,80 millones); se determinaron deficiencias en el sistema de control interno administrativo, relacionadas con la falta de procedimientos escritos (manuales de normas y procedimientos) que regulen el área de Bienes Nacionales, las cuales traen como consecuencia, desconocimiento de la ubicación física e identificación de los bienes, y no garantizan su resguardo y seguridad, con la consecuente afectación de los recursos patrimoniales del Estado, originando las situaciones que se mencionan a continuación:

- No fueron ubicados físicamente, un total de 78 Bienes Nacionales, por Bs. 78,02 millones. Al respecto, no se evidenció información acerca del destino al que fueron asignados, obviando lo señalado en el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Gené-

rico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (MNCIMGACDF), Gaceta Oficial N° 38.282 de fecha 28-09-2005, en su punto 4.10.11. Verificación Física de Inventarios “El Organismo o ente, a través de funcionarios independientes del manejo y registro de los bienes e inventarios, debe verificar la existencia física de los mismos, por lo menos una vez al año, en la época que considere más oportuna. La Unidad de auditoría Interna debe vigilar el cumplimiento de esta norma y observar la toma física de los inventarios. Para garantizar la aplicación adecuada de los procedimientos diseñados para el efecto”.

- Inexistencia de un registro auxiliar de Bienes Nacionales actualizado, que contenga: código de identificación, descripción del bien, tipo, color, serial, marca, entre otros. Situación que no se ajusta a lo establecido en el punto 4.11.6 Registro de Bienes de las (MNCIMGACDF) que señala: “En todos los organismos de la administración central y descentralizada funcionalmente se crearán y mantendrán registros permanentes y detallados de las entradas, salidas, trasposos y mejoras de los activos fijos que posibiliten su identificación, clasificación y control de su uso o disposición. Por cada bien que se incorpore se debe llenar una ficha del bien que incluye: Fecha de compra, Costo del Bien, Precios de Adquisición, Construcción Avalúo, N° de Orden de Compra, Nombre del Proveedor, N° de Orden de Pago, Contrato de Mantenimiento, si lo tuviere, Nombre de la Compañía que realiza el mantenimiento, N° del Contrato, N° de la Póliza de Seguro, si la tuviere, Nombre de la Compañía de Seguro, N° de Serial, si lo tuviere, Unidad Administradora donde estará ubicado el bien, Responsable Patrimonial, Primario y por uso”.
- En la práctica los bienes son trasladados de una oficina a otra sin dejar constancia, mediante Memorando, de la ubicación o destino de los mismos. Contrario a lo que establece el punto 4.11.9 Custodia de Bienes (MNCIMGACDF), que señala: “En los organismos o entes de la administración pública el jefe de la unidad a la que han sido adscritos los bienes es responsable del control y custodia de los mismos”.

- No se encuentran identificados como bienes nacionales 25 vehículos adquiridos para la constitución del parque automotor, por un monto de Bs. 1.731,28 millones, situación contraria a lo establecido en el punto 4.11.3 Código de Identificación de los Bienes (MNCIMGACDF). “Cada organismo o ente debe tener los bienes debidamente identificados con etiquetas o marcas, con el Método, Código y Fecha de Rotulación establecidos para tal efecto, estén en almacén o en uso, de acuerdo con los procedimientos establecidos”.

Del análisis efectuado a una muestra de Bs. 6.181,45 millones, de los cuales Bs. 2.286,46 millones corresponden a órdenes de compra, Bs. 1.981,28 millones a órdenes de servicio y Bs. 1.913,71 millones a pagos directos; por concepto de adquisición de bienes y contratación de servicios llevadas a cabo por el MINPAL, se determinaron fallas en los procedimientos administrativos y en los requisitos y condiciones exigidos, que dieron lugar a las situaciones siguientes:

- Adquisición de bienes y contratación de servicios por Bs. 916,73 millones, de los cuales Bs. 664,18 millones (72,45%) se efectuaron mediante pagos directos a los proveedores y Bs. 252,55 (27,55%) por órdenes de compra, sin que se evidenciara un procedimiento de selección de contratistas, no obstante que, por sus características y montos superan las UT establecidas en el numeral 1 del artículo 72 del Decreto de Reforma Parcial del Reglamento de la Ley de Licitaciones (DRPLL), Gaceta Oficial N° 34.830 del 30-10-91, cuyo contenido dispone que puede procederse por Licitación Selectiva: “En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado desde mil cien unidades tributarias (1.100 UT) y hasta once mil unidades tributarias (11.000 UT)”. Situación que no garantiza la escogencia de un proveedor que proporcione el mayor nivel de economía, calidad, igualdad, transparencia y competencia, e impide la administración eficiente y segura de los procesos de compras y contrataciones de servicios.
- No se evidenció la Solvencia Laboral, en los expedientes de adquisiciones de bienes y contratación de

servicios cuyos montos superan las 500 UT, contrario a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Presidencial N° 4.248 del 30-01-2006, Gaceta Oficial N° 38.371 del 02-02-2006, referido a la obligatoriedad de ello, que expresa: “Los órganos, entes y empresas del Estado sólo podrán celebrar contratos, convenios o acuerdos con patronos o patronas a quienes el Ministerio del Trabajo les haya expedido la solvencia laboral correspondiente...”. En consecuencia, al omitir este documento, el Estado no estaría velando porque los patronos y patronas cumplan con los derechos laborales que les corresponden, en un marco de responsabilidad y solidaridad social.

- No se evidenció la suscripción de los contratos de servicios por concepto de telefonía fija, móvil y electricidad, constitutivos de pagos periódicos por Bs. 751,86 millones, no obstante, que el artículo 6 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2006, señala que: “Los organismos ordenadores de compromisos y pagos de la República, velarán porque los contratos de servicios básicos, tales como electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, correo, aseo urbano y domiciliario y arrendamientos de inmuebles, se encuentren suscritos para el 31 de enero de 2006, emitiendo las órdenes de pago correspondientes. Estas órdenes de pago se podrán emitir contra facturas de servicios, en aquellos casos en que los referidos contratos no se hayan firmado para la fecha señalada y los organismos indicados reciban dichos servicios; en todo caso, los contratos deberán suscribirse para el mes de febrero del mismo año”. Tal situación no garantiza la salvaguarda de los recursos erogados.
- Se efectuaron pagos directos por concepto de seguridad y custodia, telefonía móvil celular, telefonía fija y electricidad, que suman la cantidad de Bs. 215, 70 millones, de los cuales no se evidenciaron facturas, inobservando lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, que establece: “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas...”, en concordancia con el artículo 57 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público,

Sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.781 Extraordinario de fecha 12-08-2005), referido al registro del gasto causado y del pago: “Un gasto se considera causado al hacerse exigible el cumplimiento de la obligación de pago válidamente adquirida y afectará los créditos presupuestarios con su registro definitivo con cargo al presupuesto, independientemente del momento en que se realice el pago, y se considerará pagado cuando éste se efectúe, mediante cualquier instrumento o forma, extinguiéndose con ello la obligación adquirida”, lo cual no garantiza la salvaguarda de los recursos erogados.

En cuanto a la Licitación General “Ampliación de la Plataforma Tecnológica”, iniciada el 22-11-2006, con Punto de Cuenta de la misma fecha, cabe destacar que en fecha 28-12-2006, se otorgó la Buena Pro a 2 empresas por Bs. 562,08 millones y Bs. 340,21 millones. No obstante que, para la fecha del referido otorgamiento, la partida 4.04.09.02.00 “Equipos de Computación” registraba un saldo de Bs. 316,53 millones, el cual resultaba insuficiente para hacer frente a tales obligaciones, de acuerdo con el documento “Disponibilidad de Créditos Presupuestarios de cada Unidad Ejecutora Local por Unidad Administradora”. Esta situación pone de manifiesto fallas en el control interno, según lo establecido en el artículo 94: “No se podrá otorgar la Buena Pro en procedimiento licitatorio alguno sino estuvieren previstos los recursos necesarios para atender los compromisos correspondientes...”. Cabe referir, que la falta de disponibilidad según el saldo de la mencionada partida específica, se originó por el traspaso presupuestario de Bs. 2.400,00 millones efectuado en fecha 06-12-2006, por la Oficina de Planificación y Presupuesto, para la partida específica 4.07.03.02 “Transferencias de Capital a Entes Descentralizados sin Fines Empresariales”, lo cual puede derivar en un eventual reclamo al organismo.

Conclusiones

La evaluación en referencia puso de manifiesto debilidades en el control interno, que afectan la uniformidad de los procedimientos administrativos para llevar adelante las operaciones inherentes al proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, necesarias para el fun-

cionamiento del Ministerio, así como el registro y control de los bienes nacionales.

Recomendaciones

Este Organismo Contralor considera pertinente formular a la Máxima Autoridad y a las Directoras General de la Oficina de Administración y Finanzas y de la Oficina de Planificación y Presupuesto, las siguientes recomendaciones:

- Elaborar los manuales de normas y procedimientos, con la finalidad de establecer los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, a fin de fijar los niveles de responsabilidad en la ejecución de los procesos para la adquisición y contratación de servicios; y someterlos a la aprobación de las máximas autoridades.
- Establecer los mecanismos de control interno que garanticen los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios, se realicen de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, relacionados con la selección de contratistas y otros procedimientos, en atención a los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y legalidad de las operaciones realizadas.
- Establecer los mecanismos garanticen el control, registro, guarda y custodia de Bienes Nacionales, con el objeto de velar por los recursos patrimoniales.
- Suscribir los contratos de servicios por concepto de telefonía fija, móvil y electricidad, a los fines de regular el vínculo jurídico entre las partes.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA (MCT)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio de Ciencia y la Tecnología, actualmente Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y la Tecnología (MCT) creado con el objeto de cumplir los lineamientos definidos por el Ejecutivo Nacional, para la formulación, regulación y seguimiento de las políticas, planificación y realización de actividades para la concreción de un sistema

científico, tecnológico y de innovación. Su misión es la de conformar y mantener el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Las actividades relacionadas con la adquisición de materiales y suministros, bienes y/o equipos para el funcionamiento del Ministerio, son realizadas por la oficina de apoyo administrativo a través de la Dirección de mantenimiento y suministro, la cual tiene entre sus funciones, optimizar los requerimientos internos de bienes y servicios de las dependencias adscritas al Ministerio.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación comprendió la evaluación selectiva del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por la oficina de apoyo administrativo del MCT, durante el ejercicio económico financiero 2006, específicamente a través de las partidas 4.02 “Materiales, suministros y mercancías”, 4.03 “Servicios no Personales” y 4.04 “Activos Reales”; a los fines de evaluar los mecanismos de control interno establecidos y su contribución al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas; así como, comprobar la legalidad y sinceridad en la ejecución de tales procesos, para lo cual se utilizaron criterios estadísticos debidamente justificados, en tal sentido, se revisaron los 11 procesos licitatorios desarrollados durante el período evaluado (8 generales por Bs. 2.738,64 millones y 3 selectivas por Bs. 170,00 millones). Así mismo, de las 563 órdenes de compra y 540 de servicio tramitadas por Bs. 3.382,84 millones y Bs. 2.441,33 millones, se seleccionaron para su revisión 103 órdenes de compra y 113 de servicio por Bs. 1.723,21 millones y Bs. 1.465,55 millones, respectivamente. Igualmente, de los 895 bienes nacionales adquiridos por Bs. 1.177,24 millones, se seleccionó para su inspección una muestra de 200 por Bs. 985,74 millones.

Observaciones relevantes

Deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, así como en la supervisión y control de las operaciones efectuadas por el MCT, originaron los hechos que se detallan a continuación:

- Se efectuaron adquisiciones de bienes y contratación de servicios, mediante 10 órdenes de compra y 17 de servicio por Bs. 207,60 millones y Bs. 164,04 millo-

nes, respectivamente, con empresas no inscritas en el Registro Nacional de Contratistas, órgano adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Industria Ligera y el Comercio, circunstancia que no se ajusta a lo establecido en el artículo 36 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001, el cual establece: “Para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva, o de Adjudicación Directa, regidos por el presente Decreto Ley, cuyo monto sea superior a 500 Unidades Tributarias (UT), en el caso de adquisición de bienes o contrataciones de servicios, omisis..., deben estar inscritas en el Registro Nacional de Contratistas”. Lo que ocasiona que el Estado contrate con empresas que no disponen de la calificación legal, técnica y financiera, establecida para la celebración de contratos públicos, asumiéndose el riesgo de seleccionar proveedores de bienes o servicios que no reúnen los requisitos de experiencia y especialización, establecidos en el artículo 74 (LL); y no garantizan la confiabilidad, legalidad y transparencia de las operaciones efectuadas, así como, las condiciones en las que el organismo compromete los recursos públicos.

- Se efectuaron adquisiciones de bienes y contratación de servicios mediante 25 órdenes de compra y 20 de servicio por Bs. 365,67 millones y Bs. 245,99 millones por montos superiores a las 500 UT, con empresas que no presentaron la solvencia laboral, situación contraria a lo establecido en el artículo 2 del Decreto Presidencial N° 4.248 del 30-01-2006 (Gaceta Oficial N° 38.371 de fecha 02-02-2006), referido a la obligatoriedad de la solvencia laboral que expresa: “Los órganos, entes y empresas del Estado sólo podrán celebrar contratos, convenios o acuerdos con patronos o patronas a quienes el Ministerio del Trabajo les haya expedido la solvencia laboral correspondiente, la cual constituye un requisito indispensable para omisis...: h) Participar en procesos de licitación, omisis...” En consecuencia, al omitir este documento, el Estado no estaría velando porque los patronos y patronas cumplan con los derechos laborales que les corresponden, en un marco de responsabilidad y solidaridad social.

De la inspección física efectuada por este Organismo Contralor, a una muestra de bienes por Bs. 985,74 millones (83,73% de las adquisiciones realizadas a través de la partida 4.04 “Activos reales”, durante el ejercicio económico financiero 2006, que asciende a un total de Bs. 1.177,24 millones) se determinaron deficiencias en el sistema de control interno administrativo, que originaron las situaciones que se detallan a continuación, las cuales traen como consecuencia desconocimiento de la ubicación física e identificación de los bienes, y no garantiza su resguardo y seguridad, con la consecuente afectación de los recursos patrimoniales del Estado.

No obstante, estar instalado y en funcionamiento el software “CONMSCENDO”, adquirido, por la cantidad de Bs. 54,30 millones, no se evidenció la existencia de los respectivos discos compactos que lo contienen, contrario a lo establecido en el objetivo de control AI5.4 del estándar Control Objectives for information and Related Technology “COBIT”, “Adquisición de software”, el cual establece la obligación de proteger los intereses de la organización en todos los acuerdos contractuales de adquisición. Incluir y reforzar los derechos y obligaciones de todas las partes en los términos contractuales para la adquisición de software involucrados en el suministro y uso continuo del mismo. Esta situación ocurre por la ausencia de cláusulas en el contrato de adquisiciones, que obliguen al proveedor a entregar uno o varios dispositivos de almacenamiento de información, lo que trae como consecuencia que, en caso de contingencia, se deba esperar por el proveedor para la nueva instalación del aplicativo, ya que, el organismo depende para su funcionamiento efectivo y real de la empresa proveedora del referido aplicativo.

Del análisis realizado al total de los procesos licitatorios desarrollados durante el ejercicio económico financiero 2006 (8 generales y 3 selectivas), así como, a las 113 órdenes de servicios y 103 de compras, por Bs. 1.465,55 millones y Bs. 1.723,21 millones del total de 540 por Bs. 2.441,33 millones y 563 por Bs. 3.382,84 millones, respectivamente, se determinaron fallas en los procedimientos administrativos exigidos para la autorización de las transacciones financieras; que llevó a cabo el MCT, para la adquisición de bienes y contratación de servicios, que originaron las

situaciones que a continuación se detallan, las cuales no garantizaron el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía.

Se efectuaron contrataciones de servicios mediante adjudicaciones directas al proveedor, las cuales por sus características pudieron ser agrupadas y convocar un proceso licitatorio selectivo conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 72 de la LL, cuyo contenido dispone que puede procederse por Licitación Selectiva: “En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado desde 1.100 UT y hasta 11.000 UT”. La situación antes descrita impide a la dependencia realizar operaciones en condiciones de economía, igualdad, transparencia y competencia, establecidos como los principales postulados de la LL; asimismo, refleja deficiencias de control interno en los procedimientos implantados para la adquisición de bienes o contratación de servicios.

No se siguió un procedimiento de selección de contratistas para la contratación de servicios, por la cantidad de Bs. 108,54 millones, toda vez que no se evidenciaron cotizaciones y sus análisis, actos motivados, en los cuales se justifique la aplicación del artículo 72 numeral 1 y 87 de la LL, este último en concordancia con el 29 del Reglamento Parcial del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (RLL) Gaceta Oficial N° 38.313 de fecha 14-11-2005, por lo que no se garantiza la escogencia de un proveedor que proporcione el mayor nivel de economía, calidad, oportunidad de los bienes y servicios requeridos.

Se pagó la cantidad de Bs. 367,50 millones, por concepto de “Contratación del Servicio del Fondo Administrado de Salud”, con cargo a la partida 4.01 “Gasto de Personal”, siendo lo correcto imputar a la partida 4.03 “Servicios no personales”, toda vez que del contrato suscrito entre el Ministerio y dicha empresa se desprende que el referido gasto corresponde a honorarios profesionales. La situación descrita resulta contraria a lo establecido en el artículo 38 numeral 2, segundo aparte, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fis-

cal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001, que señala: “El sistema de control interno (omissis...) deberá garantizar que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren de (omissis...). Que estén debidamente imputados a créditos del presupuesto o a créditos del presupuesto o a créditos adicionales legalmente acordados”.

Se adjudicaron directamente a los proveedores la adquisición de 2 vehículos y el suministro e instalación de la actualización del servidor telefónico, por Bs. 144,29 millones y Bs. 123,89 millones, respectivamente, sin que se evidenciara el Acto Motivado de la oficina de apoyo administrativo y la aplicación de los mecanismos concurso privado y consulta de precios conforme lo dispuesto en el numeral 3 de los artículos 87 y 88 de la LL, en concordancia con el 28 del RLL.

Conclusiones

De la evaluación practicada se determinaron deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo relacionadas con la falta procedimientos de selección de contratistas, conformación y sustanciación de expedientes, requisitos y condiciones exigidos para la autorización de las operaciones, verificación y control de los bienes, que incidieron en que las actividades no se desarrollaran con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, transparencia, confianza y dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica que deben regir el funcionamiento de la administración pública.

Recomendaciones

Se insta a la Directora General de la Oficina de Apoyo Administrativo, a establecer los mecanismos de control interno que:

- Asegurar el manejo y control de los bienes en cuanto a su ubicación física, resguardo y seguridad, de acuerdo con lo previsto en la normativa legal que rige la materia.
- Garantizar que toda operación relacionada con los procesos adquisición de bienes y contratación de

servicios, cuente con la documentación necesaria y suficiente que la respalde y demuestre su validez. Asimismo, que antes de proceder a la adquisición de bienes y contratación de servicios se hayan dictado y sometido a la consideración de la máxima autoridad los actos motivados mediante los cuales se justifique la contratación por la vía de adjudicación directa, tomando para ello los supuestos que se encuentran tipificados en la normativa que rige la materia, así como, proceder a la aplicación de los mecanismos de concurso privado o consulta de precios establecidos en el RLL, a los fines de garantizar los principios de economía, igualdad, transparencia y competencia.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA (MCT)

EXÁMENES DE CUENTAS

El Ministerio de Ciencia y Tecnología es un órgano del Ejecutivo Nacional creado mediante Decreto N° 253 de fecha 10-08-1999, el cual tiene como misión conformar y mantener el Sistema Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación; asimismo tiene a su cargo entre otros, regular, formular y dar seguimiento a las políticas, planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para la concreción de un verdadero sistema científico y tecnológico. Los recursos financieros asignados para el año 2007, inicialmente se ubicaron en Bs. 842,06 mil millones.

Alcance y objetivo de la actuación

Durante el año 2007 se realizaron 2 exámenes de cuenta de gastos, correspondientes a los ejercicios fiscales 2003 y 2004, con miras a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicadas a la contabilidad fiscal de bienes nacionales, así como también comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a la dependencia. Para realizar dichas actuaciones se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por ésta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

De los 2 exámenes de las cuentas de gastos realizados a la UAC del Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología en el año 2007, 1 fue objetado y el otro resultó conforme.

Entre las situaciones detectadas, las cuales se participaron oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, que podemos mencionar:

Observaciones cuantificables

- Reintegros extemporáneos por concepto de remanentes de los Fondos en calidad de Avance y de Anticipo por Bs. 211,67 millones.
- Emisión de 25 cheques a nombre de distintos beneficiarios por un monto total de Bs. 9,13 millones con la finalidad de reintegrar a los funcionarios los pagos que estos hicieron a nombre del Ministerio por diversos conceptos tales como: almuerzos, adquisiciones de tarjetas telefónicas, compras de refrigerios entre otros.

Observaciones de control interno

En los expedientes de las licitaciones, no reposan los presupuestos base, ofertas económicas, así como actos internos decisorios de selección de proveedores.

Conclusiones

En la realización del examen se determinaron deficiencias que afectan el buen funcionamiento de las operaciones administrativas, fundamentalmente las relacionadas con la extemporaneidad en el reintegro de los remanentes de fondos en avance y en anticipo; emisión de cheques a nombre de distintos funcionarios con la finalidad de reintegrar los pagos que estos hicieron a nombre del Ministerio en contrario al artículo 82 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP; y por último los expedientes correspondientes a las licitaciones selectivas, no tienen incluido los presupuestos base, ofertas económicas, actos internos, situación que inobserva el artículo 107 de la

ley de licitaciones, así como el artículo 23 literal “a” de las Normas Generales de Control Interno.

Recomendaciones

- Aplicar mecanismos de control que permitan cumplir con las normas establecidas, particularmente que permitan corregir las situaciones que impiden los reintegros oportunos de recursos al Tesoro Nacional.
- Efectuar pagos mediante cheques únicamente a nombre de sus legítimos beneficiarios permitidos en el Reglamento N° 1 de la LOAFSP.
- Velar porque los expedientes correspondientes a las licitaciones efectuadas, contengan toda la documentación necesaria, tales como la manifestación de voluntad, ofertas y demás documentos que se hubieren recibido o considerado en los procedimientos de licitación.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ENERGÍA Y PETRÓLEO (MENPET)

ADQUISICIÓN DE BIENES; CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, es un órgano del Ejecutivo Nacional, creado mediante Decreto Presidencial N° 5.103 del 28-12-2006 (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-2007). Está integrado por los Despachos del Ministro, de los Viceministros de Energía, Hidrocarburos, y Refinación y Petroquímica, la Dirección del Despacho, el Gabinete Ministerial, y las Oficinas de: Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Auditoría Interna, Asuntos Internacionales, Recursos Humanos, Relaciones Institucionales, Consultoría Jurídica, Tecnología e Informática, Permisología y Atención al Público, Planificación Estratégica y Gestión Administrativa. La Oficina de Gestión Administrativa (OGA), con rango de Dirección General, tiene entre sus competencias: planificar, programar, coordinar, dirigir y ejecutar las actividades relacionadas con la adquisición de bienes muebles y materiales para todas las dependencias del Ministerio; así como, controlar y efectuar los pagos de los servicios básicos y procesos licitatorios; está conformada por las Direcciones de: Administración, Presupuesto, y Servicios y Logística. Para el año 2006, el Presupuesto de Gastos se ubicó en

Bs. 450.070,83 millones, de los cuales Bs. 37.202,92 millones, (8,27%), estuvieron destinados a la adquisición de bienes y contratación de servicios, ejecutándose la suma de Bs. 20.078,19 millones, resultando un saldo disponible al 31-12-2006, de Bs. 17.124,73 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la revisión, análisis y verificación de los procedimientos que llevó a cabo la OGA del actual Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, durante el ejercicio económico financiero 2006, para la adquisición de bienes y contratación de servicios, imputados a las partidas presupuestarias, específicas: a) 4.01.07.26.00 “Dotación de uniformes a obreros”, b) 4.02 “Materiales, Suministros y Mercancías”, c) 4.03 “Servicios no Personales” y d) 4.04 “Activos Reales”, examinándose una muestra de Bs. 6.023,45 millones, (30% del monto total ejecutado Bs. 20.078,19 millones); además se seleccionó para su análisis, 64% de los procesos licitatorios (5 generales y 2 selectivas), y 2 adjudicaciones directas; todo ello, a los efectos de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regularon los citados procesos, así como su contribución al logro de la misión institucional.

Observaciones relevantes

La Oficina de Tramitación Administrativa del Despacho del Ministro efectuó 77 contrataciones de servicios por Bs. 474,30 millones, sin la emisión de las respectivas órdenes por parte del Departamento de Adquisiciones y Servicios, adscrito a la OGA; situación que no se ajusta a lo establecido en el punto 4.10.6 “Órdenes de Compras y Servicios” del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico para la Administración Central y Descentralizadas Funcionalmente (MNCIMGACDF), Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005, que señala: “...las adquisiciones de bienes o servicios deben estar amparadas por órdenes de compra o servicios...”; debido a la necesidad de atender de forma inmediata, los imprevistos presentados. Esta situación, no garantiza un control adecuado y efectivo de las contrataciones de servicios que efectúa el ministerio.

Para regular los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios, se aplica dos (02) instrumentos normativos que no han sido aprobados por la Máxima Autoridad del Ministerio, en razón de que se encuentran en fase de actualización, no obstante de lo dispuesto en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), que prevé la obligación de que sean aprobados por las máximas autoridades jerárquicas y además, que incluyan los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas. Circunstancia que incide en la legalidad administrativa de tales procesos y propicia la discrecionalidad en la realización de las operaciones que le son inherentes.

La programación de compras para el ejercicio económico financiero 2006, no incluyó adquisiciones de bienes por Bs. 4.481,79 millones, sin embargo, el punto 4.10.2 del MNCIMGACDF, prevé que la Dirección de Administración o la unidad que haga sus veces, a través de la unidad de compras, debe planificar y programar las compras en función de las necesidades y requerimientos del organismo; aspecto que se originó por el retraso en la detección y análisis de las necesidades por parte de la OGA; no permitiendo al organismo disponer del control efectivo de las adquisiciones, así como su relación directa con las necesidades presentadas por las diferentes unidades del ministerio.

El Registro de Proveedores no se encuentra actualizado, toda vez que en una muestra de 71 expedientes, no se ubicó la información relacionada con aspectos legales y administrativos, entre los que destacan: nombre del representante legal de la empresa, cédula de identidad, registro de información fiscal, acta constitutiva y modificaciones vigentes, cuentas bancarias, descripción del producto y precio; contrario a lo previsto en el punto 4.10.5 del MNCIMGACDF, el cual señala que en cada organismo debe mantener un registro de proveedores actualizado. Circunstancia ocasionada por la existencia de un registro en cada departamento tramitador de órdenes de compra y de servicio, lo que trae como consecuencia, que no se disponga de la información por proveedor registrada de manera y que la misma sea pertinente y se relacione con los datos de los oferentes de bienes y servicios, lo que puede derivar en la escogencia

del proveedor que, no necesariamente, presente la mejor oferta al Ministerio.

En la totalidad de órdenes de compra (225) y de servicio (615) emitidas durante el año 2006, no se previó el porcentaje que debió aplicarse por concepto de fianza de fiel cumplimiento, situación que no se ajusta a lo previsto en el artículo 38, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal Gaceta (Oficial N° 37.347 del 17-12-2001), el cual dispone que el sistema de control interno que se implante en los entes, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, los responsables se aseguren de que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista, en razón de que la OGA no ha establecido el porcentaje a ser aplicado en las fianzas. Tal omisión podría dejar al Estado en situación de indefensión, en caso de producirse un eventual incumplimiento por parte del contratista.

198 órdenes de servicio (32,20% de un universo de 615) por Bs. 1.645,62 millones, no presentan el sello de conformidad ni las firmas del jefe de la División de Contabilidad y del Director de Administración, circunstancia que no se ajusta a lo establecido en el punto 4.2.10 “Autorización, Documentación y Registro de Operaciones” del MNCIMGACDF, el cual prevé que las operaciones de los organismos de la Administración Pública deben ser debidamente autorizadas, suficientemente documentadas y oportunamente registradas para poder justificar, identificar y analizar su naturaleza, finalidad y resultados; procedimiento omitido por la OGA, al momento de procesar el pago, lo que le resta legalidad y sinceridad a las operaciones.

En 2 expedientes de proveedores para adquisiciones que suman Bs. 66,27 millones, no se evidenció el comprobante de inscripción en el Registro Nacional de Contratistas; no obstante a lo establecido en el artículo 36 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 38.304 del 01-11-2005), que establece tal requisito a las empresas interesadas en contratar con el Estado por montos superiores a 500 unidades tributarias. Situación que se dio por error involuntario, en un caso, y en el otro, se debió a

que la compra fue ejecutada directamente por la unidad requeriente. Esta omisión permitió la contratación de empresas, de las cuales se desconocía la calificación legal y financiera, información ésta de carácter relevante, a los efectos de celebrar convenios con organismos del sector público. Tal omisión podría dejar al Estado en situación de indefensión, en caso de producirse un eventual incumplimiento por parte del contratista.

Los almacenes carecen de una infraestructura que garantice el almacenamiento, protección y conservación de los bienes e insumos, por cuanto presentan humedad, ausencia de un sistema de ventilación y deficiencias del sistema eléctrico; además de no poseer un espacio físico para el registro, recepción y despacho de los materiales y suministros, no obstante a lo previsto en el MNCIMGACDF, en su punto 4.10.10. “Control de Almacenes o Depósitos de Existencias de Inventarios”, el cual establece que la máxima autoridad de cada organismo ordenador de compromisos y pagos, debe establecer un adecuado sistema para la conservación, seguridad, manejo y control de los bienes o elementos almacenados. Hecho que se originó por la ausencia de control inherentes al almacenaje y resguardo de los bienes adquiridos, el cual expone al deterioro, a los materiales y bienes almacenados, lo que pudiera derivarse la utilización de productos no aptos para su uso y ocasionar pérdidas monetarias, al tiempo que ocasiona falta de confiabilidad en los registros, en virtud de que no se relacionan la totalidad de las adquisiciones con su ingreso al almacén; impidiendo el control efectivo de su distribución y destino.

Conclusiones

Como resultado de la evaluación practicada al proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios que ejecutó el MENPET, durante el ejercicio económico financiero 2006, se concluye que el sistema de control interno del ministerio presenta deficiencias que inciden directamente en la eficiencia y eficacia de su gestión, y por ende en el logro de la misión institucional, entre las cuales destacan fundamentalmente la contratación de servicios sin las respectivas órdenes, inexistencia de manuales aprobados por la máxima autoridad del ministerio, adquisiciones efectuadas que no están incluidas

en la programación anual, registro de proveedores desactualizado, omisión del monto a deducir por concepto de fianzas, ausencia de las firmas de los funcionarios en señal de conformación, expedientes de proveedores en los cuales no se evidencia el comprobante de inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, y finalmente, debilidades en la recepción, almacenaje, uso y distribución de los materiales y bienes adquiridos.

Recomendaciones

Se insta a la máxima autoridad de Ministerio y al Director de la Oficina de Gestión Administrativa, lo siguiente:

- Formular e implementar efectivos mecanismos de control interno, que permitan la adquisición de bienes y contratación de servicios, atendiendo a las necesidades del organismo y garanticen el registro, control y almacenaje de los mismos en términos de economía, transparencia, honestidad, eficiencia y legalidad de las operaciones.
- Someter a la consideración y aprobación de la máxima autoridad, los instrumentos que definan las normas y procedimientos de los procesos administrativos; los cuales deben contener entre otras, las funciones y responsabilidades, los niveles de autoridad, así como los diferentes pasos a seguir para ejecutar las atribuciones que le han sido encomendadas.
- Diseñar un mecanismo que permita la actualización efectiva del registro de proveedores de bienes y servicios, todo ello con el propósito de exigir los recaudos necesarios para la contratación con el Estado.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ENERGÍA Y PETRÓLEO (MENPET)

EXÁMENES DE CUENTAS

Dentro de las competencias del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo se encuentran en su artículo 19 (Gaceta Oficial N° 38.111 de fecha 20-01-2005) las siguientes:

- La regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación, realización y fiscalización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de hidrocarburos y energía en general;

- El desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias eléctricas y petroleras;
- El estudio de mercado y análisis y fijación de precios de los productos de petróleo y del servicio de la electricidad;
- La prevención de la contaminación del medio ambiente derivada de las actividades energéticas y de hidrocarburos, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales.

Los recursos financieros asignados para el año 2007, inicialmente se ubicaron en Bs. 531,65 mil millones.

Alcance y objetivo de la actuación

Durante el año 2007 se realizaron 2 exámenes de cuenta de gastos, correspondientes a los ejercicios fiscales 2003 y 2004, con miras a verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicadas a la contabilidad fiscal de bienes nacionales, así como también comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a la dependencia. Para realizar dichas actuaciones se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por ésta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

De los 2 exámenes de las cuentas de gastos realizados a la UAC del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo, en el año 2007, los mismos resultaron objetados.

Entre las situaciones detectadas, las cuales se participaron oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, que podemos mencionar:

Observaciones cuantificables

- Derechos pendientes de recaudación por Bs. 1,84 billones.

- Reintegros extemporáneos por concepto de remanentes de los Fondos en calidad de Avance y de Anticipo por Bs. 233,95 millones.
- Faltantes de bienes muebles por investigar por las cantidades de Bs. 31,11 millones.

Incumplimiento de normativa legal y sublegal

- Instrucciones dictadas por la SUNACIC (hoy ONCOP), Providencia N° SCI-001 de fecha 25-01-2001 (Gaceta Oficial N° 37.228 de fecha 27-06-2001).
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000, reformada en la Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003) vigente para el ejercicio económico financiero examinado.
- Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002) vigente para el ejercicio económico financiero examinado.

Conclusiones

En la realización del examen se determinaron deficiencias que afectan el buen funcionamiento de las operaciones administrativas, fundamentalmente las relacionadas con derechos pendientes de recaudación de años anteriores y del ejercicio en estudio por Bs. 1,84 billones; así como extemporaneidad en el reintegro de remanentes de fondos de avance y en anticipo por un monto de Bs. 233,95 millones y un Faltante de Bienes por Investigar de Bs. 31,11 millones, y por consiguiente resultando objetadas las cuentas.

Recomendaciones

- Reintegrar al Tesoro Nacional el remanente de fondos en avance y en anticipo, dentro del lapso establecido en las normas legales y sublegales que las regulan.
- Realizar las diligencias pertinentes, a los fines de recaudar los Derechos Pendientes haciendo énfasis en los años anteriores.
- De los faltantes de bienes por investigar, establecer de ser el caso, las correspondientes responsabilidades,

o en su defecto asumir las pérdidas de los faltantes a través de acto motivado aprobado por la máxima autoridad competente y proceder a realizar los correspondientes ajustes contables de dichos faltantes.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS FINANZAS (MF)

EXÁMENES DE CUENTAS

Corresponde a este Ministerio la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia financiera y fiscal; la participación en la formulación y aplicación de la política económica y monetaria; lo relativo al crédito público, interno y externo; el régimen presupuestario; la regulación, organización, fiscalización y control de la política bancaria y crediticia del Estado; la intervención y control de las actividades aseguradoras; la regulación y control del mercado de capitales; el régimen de registro, inspección y vigilancia de las cajas de ahorros, fondos de empleados y similares; la Tesorería Nacional; la recaudación, control y administración de todos los tributos nacionales y aduaneros; la política arancelaria; la contabilidad pública; así como las demás competencias que le atribuyan las leyes. Le fue asignado, para el ejercicio fiscal 2007, un presupuesto inicial de Bs. 17,47 billones.

Alcance y objetivo de la actuación

El examen de cuentas realizado en el MF durante el año 2007, estuvo orientado a evaluar de manera selectiva, las operaciones ejecutadas en los ejercicios 2002 al 2004. Se definieron como objetivos: verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, normativas, instrucciones y manuales de SIGECOF vigentes desde el ejercicio 2001; determinar si los derechos pendientes de cobro mostrados en las cuentas de Ingresos de la Renta Aduanera y de Tributos Internos: Impuesto sobre la Renta (ISLR), Timbres Fiscales (TF), sobre Alcohol y Especies Alcohólicas (AEA), al Valor Agregado (IVA), a los Activos Empresariales (IAE), al Débito Bancario (IDB), y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco (ICMT), fueron recaudados oportunamente. Se practicaron 60 exámenes de cuentas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002 al 2004.

Resultados obtenidos

Durante el año 2007 fueron examinadas 60 cuentas de ingresos, de las cuales fueron objetadas 55 (91,67%) por presentar derechos pendientes de recaudación, déficit en créditos fiscales, tributos cobrados en exceso, saldos acreedores, derechos anulados y omisión de comprobantes; y 5 (8,33%) resultaron conformes (tributos internos).

Entre las situaciones detectadas, las cuales se participaron oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, podemos mencionar:

Observaciones cuantificables

En las 47 cuentas de ingresos por concepto de: ISLR, TF, sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos, IVA, IAE y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco, se determinó:

- La existencia de derechos pendientes de recaudación por Bs. 356,30 mil millones, situación que pone de manifiesto la insuficiencia e ineficiencia de las gestiones de cobro relacionadas con los derechos liquidados.
- Déficit en Especies Fiscales correspondiente en materia de Timbre Fiscal por Bs. 117,28 millones.
- Saldos acreedores por Bs. 104,11 mil millones por concepto de ISLR.

En 8 cuentas de ingresos por concepto de Renta Aduanera, se determinó:

- La existencia de derechos pendientes de recaudación por Bs. 245,35 mil millones, situación que pone de manifiesto la insuficiencia e ineficacia de las gestiones de cobro relacionadas con los derechos liquidados.
- En la Gerencia de la Aduana Principal de Maracaibo:
 - Existencia de derechos pendientes de recaudación al 31-12-2004 por Bs. 42.267,48 millones, situación que pone de manifiesto la insuficiencia e ineficacia de las gestiones de cobro relacionadas con los derechos liquidados.
 - Existen fallas que limitan el correcto ejercicio de la potestad aduanera, ya que los consignatarios

aceptantes de las mercancías objeto de importación dejaron de declarar el monto de Bs. 2.693,07 millones, por concepto de impuesto de importación y tasa de servicio de aduanas, y que la Administración Aduanera no liquidó ni recaudó la cantidad de Bs. 5.386,15 millones, por concepto de sanciones pecuniarias causadas.

- Se observó una diferencia entre el saldo de los derechos pendientes de años anteriores (período 1995-2002) suministrados por la División de Recaudación (saldo contable) al 21-03-2007 y el saldo de planillas soportes (saldo real), por la cantidad de Bs. 30.122,05 millones.
- No se suministró información sobre 68 planillas que se encuentran pendientes de recaudación, por la cantidad de Bs. 524,87 millones.
- En la Gerencia de Aduana de Puerto Cabello:
 - Los derechos pendientes de recaudación al 31-12-2004, correspondientes al ejercicio fiscal examinado, representan un monto aproximado de Bs. 159,51 mil millones.
 - No se recaudó la cantidad de Bs. 81,61 millones, por concepto de Impuesto de Importación cuya exoneración fue negada y la respectiva Fianza constituida se encuentra vencida.
 - No se evidenció el pago o garantía del IVA causado por la cantidad de Bs. 396,66 millones.
 - No se liquidaron intereses moratorios sobre 66 planillas de liquidación, de estas 33 del año 2002 y 33 del año 2003, por un total de Bs. 23,58 millones, de los cuales Bs. 7,31 millones y Bs. 16,27 millones respectivamente.
 - No se evidenciaron soportes documentales sobre 177 planillas de liquidación anuladas por la cantidad de Bs. 3.667,83 millones, de los cuales Bs. 10,01 millones del año 2002, Bs. 162,74 millones del año 2003 y Bs. 3.495,07 millones del año 2004.
- En la Gerencia de Aduana de La Guaira:
 - Existencia de derechos pendientes de recaudación al 31-12-2004 de Bs. 43.575,26 millones.
 - El retiro de mercancías de la zona primaria sin declarar la totalidad de los tributos causados, dejando de aplicar sanciones por un monto global de

- Bs. 22,67 millones de los cuales Bs. 2,29 millones del año 2002, Bs. 5,61 millones del año 2003 y Bs. 14,75 millones del año 2004 respectivamente.
- La falta de liquidación de los intereses moratorios generados por 43 planillas por un total de Bs. 776,51 millones de las cuales 5 del año 2002 por Bs. 152,22 millones y 38 del año 2004 de Bs. 624,29 millones respectivamente.
 - La falta de soporte documental que justifique la constitución de 32 fianzas que suman la cantidad total de Bs. 13.009,12 millones, de las cuales 13 del año 2002 por Bs. 2.440,36 millones y 19 del año 2004 por Bs. Bs. 10.568,76 millones, respectivamente.
 - La inexistencia de soportes documentales que justifiquen la anulación de 32 planillas anuladas por Bs. 753,26 millones.
 - La ausencia de acciones de seguimiento a las solicitudes de exoneración de pago del Impuesto de Importación e IVA, cuyas fianzas constituidas se encuentran actualmente vencidas, representan un total de Bs. 12.953,21 millones, de las cuales Bs. 266,54 del año 2002, Bs. 4.626,53 del año 2003 y Bs. 8.060,12 correspondiente al año 2004, respectivamente.

Debilidades de control interno

- El Sistema Aduanero Automatizado (SIDUNEA) no es un sistema confiable para la emisión de reportes que respalden la recaudación de planillas Forma 00086, situación que se encuentra vinculada a que no han sido subsanados los hallazgos determinados por éste Máximo Órgano Contralor en el Informe Definitivo N° 008 de fecha 09-02-2005.
- Se identificaron 19 planillas de liquidación que no fueron registradas contablemente.
- En el listado de derechos pendientes al 13-02-2007, existen 19 planillas de liquidación que no calificaban en tal situación legal. (Aduana de Puerto Cabello).
- El Sistema de Control de Operaciones Aduaneras (CODA) no es confiable para la obtención de reportes que sustenten los auxiliares contables, por cuanto no considera la anulación de planillas liquidadas, duplica

los registros, y no indica subtotales que clasifiquen la recaudación mensual según el año que se liquidó la planilla.

- 42 planillas anuladas que no fueron registradas contablemente.
- No se cuenta con las planillas de liquidación que soporten los derechos pendientes sujetos a gestión de cobro, lo que no permite determinar los intereses moratorios.
- No se realiza seguimiento a las solicitudes de exoneración de pago del Impuesto de Importación e IVA, cuyas fianzas constituidas se encuentran actualmente vencidas.
- No se dispone de información certera relativa a la oportuna reexpedición o nacionalización de mercancías admitidas temporalmente, lo cual impide verificar la legalidad, vigencia y sinceridad de las garantías constituidas o liberadas, así como la aplicabilidad de la multa dispuesta en el artículo 118 de la Ley Orgánica de Aduanas (LOA).
- Velar por el resguardo, integridad y conservación de los libros auxiliares y soportes documentales de la contabilidad fiscal, en especial de las anulaciones de ingresos y de la constitución y liberación garantías a favor de la República.

Incumplimiento de normativa legal y sublegal

- Código Orgánico Tributario (COT), Ley Orgánica de Aduanas (LOA) y de sus reglamentos, Ley de: ISLR, Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, Timbre Fiscal, Sucesiones, Donaciones y Demás Ramos Conexos, Impuesto al Valor Agregado, Activos Empresariales, al Débito Bancario y Cigarrillos y Manufacturas de Tabaco.
- Normas Generales de Auditoría de Estado (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997).
- Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-1996).
- Normas Generales de Control Interno (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997).
- Resolución N° 32 sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) (Gaceta Oficial N° 4.881 Extraordinario de fecha 29-03-1995).

- Manuales funcionales del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF) vigentes a partir del año 2001.

Conclusiones

Se evidencia que la administración tributaria continúa sin definir y adoptar gestiones de cobro efectivos, con miras a actualizar la situación de los contribuyentes ante el Tesoro Nacional y la contabilidad de esos ingresos.

En la evaluación de control interno se determinaron deficiencias recurrentes que afecten el buen funcionamiento de las operaciones administrativas de las gerencias, fundamentalmente, las relacionadas con los manuales de normas y procedimientos, los asientos contables y la presentación de los soportes que justifiquen las operaciones reflejadas en los mismos.

Recomendaciones

- Emitir y liquidar las planillas complementarias a los contribuyentes que pagaron impuestos por montos menores a los realmente causados y realizar las gestiones de cobro de los créditos fiscales pendientes de recaudación, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el COT y clasificar los créditos por antigüedad, determinar la factibilidad de su cobranza, la ubicación y registro de los deudores, así como aplicar la declaratoria de incobrabilidad para los casos donde sea necesarios.
- Implementar controles periódicos de revisión de los registros y soportes contables, a los efectos de disminuir el grado de error y así por ende aumentar el porcentaje de confiabilidad en los registros contables relativos a la liquidación y recaudación.
- Velar por el resguardo, integridad y conservación de los libros auxiliares y soportes documentales de la contabilidad fiscal, en especial de las anulaciones de ingresos y de la constitución y liberación garantías a favor de la República.
- Realizar los registros contables de acuerdo con las Normas de Aceptación General.
- Ordenar a la División de Recaudación, realizar el con-

trol de oficio de las Garantías a Favor de la República, de acuerdo a la naturaleza de la operación o régimen aduanero que avalan, tomando en cuenta el lapso de su vigencia, y no en base a la solicitud de liberación de parte interesada.

- Realizar las acciones necesarias, tendentes a sincerar la contabilidad en cuanto al registro de saldos acreedores, correspondiente a derechos pendientes de recaudación.
- El Gerente de la Aduana Principal de Maracaibo deberá instar a la División de Operaciones, a establecer un mecanismo que permita la verificación detallada y exhaustiva a las declaraciones de mercancías, sometidas a la normativa legal vigente, donde las mismas sean consideradas y aplicadas correctamente.
- Motivar mediante acto administrativo las anulaciones de planillas de liquidación.
- Diseñar en conjunto con la Intendencia Nacional de Aduanas, los mecanismos necesarios para el control de la introducción, permanencia y extracción del territorio nacional de mercancías bajo régimen especial de carácter suspensivo, en el sentido de implementar bases de datos que centralicen la información correspondiente a reexpediciones o nacionalizaciones. Asimismo, deberá designar una Unidad Administrativa que se encargue de vigilar si los contribuyentes han cumplido con las condiciones del régimen especial y determinar la aplicabilidad de sanciones pecuniarias e intereses, de ser procedente.
- Cumplir con lo previsto en el Manual del Sistema Contable, contenidas en el SIGECOF.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS BÁSICAS Y MINERÍA (MIBAN)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio del Poder Popular para la Industria Básica y Minería (MIBAN) es un órgano del Ejecutivo Nacional, creado mediante Decreto N° 3.430 de fecha 13-01-2005, a través del cual se dictó la Reforma Parcial del Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (DOFAPC) Gaceta Oficial N° 38.109 del 18-01-2005.

La Dirección General de la Oficina de Administración y Servicios (OAS) unidad ejecutora del área evaluada, le corresponde: coordinar y dirigir el proceso de planificación administrativa; administrar y controlar la ejecución financiera del presupuesto de gastos; velar por la implantación y mantenimiento de un adecuado sistema de control interno; dotar a las distintas unidades de los bienes, materiales y servicios requeridos; honrar los compromisos contraídos con los proveedores y con el personal de la institución. La Ley de Presupuesto le asignó Bs. 53.073,20 millones, la cual sufrió modificaciones por la cantidad de Bs. 679,65 millones, ubicando el presupuesto acordado en Bs. 53.752,85 millones, cuya ejecución corresponde a la OAS como unidad administradora central.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar selectivamente, los procesos de adquisición de materiales y suministros, activos reales y contratación de servicios, durante el ejercicio económico financiero 2006. La selección de la muestra se fundamentó en el método estadístico estratificado proporcional, según el cual, fueron seleccionadas 181 (41,90%) órdenes de compras por Bs. 778,82 millones (79,18%) de un total de 432 por Bs. 983,55 y 146 (17,28%) órdenes de servicios por Bs. 1.194,65 millones (55,32%) de un total de 845 por Bs. 2.159,37 millones; adicionalmente, se evaluaron 13 órdenes de servicios especiales y 2 órdenes de compras especiales. Los procesos licitatorios de un total de 6, se evaluaron 2 licitaciones generales y 4 selectivas, de las cuales 2 resultaron desiertas; dichos procesos, en su totalidad ascendieron a Bs. 4.787,47 millones; todo ello, a los fines de evaluar los mecanismos de control interno vinculados con los procesos y su contribución al cumplimiento de la misión institucional, así como, su legalidad y sinceridad.

Observaciones relevantes

En la licitación relativa a la adquisición de vehículos automotores, 4 automóviles, 4 camionetas y 4 motos, se observó lo siguiente:

- Dos (2) empresas presentaron ofertas para el suministro de ocho (8) vehículos automotores, evidenciándose que se le otorgó la buena pro para la compra de

los mismos, a la empresa que consignó la oferta por un monto superior, no obstante que la otra ofrecía mejores condiciones técnico económicas, además de constituirse como una empresa pública, lo que hubiese permitido al MIBAN, adjudicar directamente la compra, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 87, literal 3 de la LL.

- La buena pro fue otorgada en el mes de diciembre de 2006 y se evidenció el pago total de esos vehículos según órdenes de pago N° 1.178 de fecha 31-01-2007 por Bs. 161,53 millones para el suministro de las 4 motos y la N° 1.179 del 31-01-2007 por Bs. 684,23 millones para el suministro de los 4 vehículos ejecutivos y los 4 vehículos rústicos; sin embargo, los vehículos y las motos fueron entregados al Ministerio en los meses de marzo, abril y mayo de 2007, adicionalmente, a la fecha de la presente actuación (03-08-2007) no habían sido proporcionados al organismo 2 camionetas; al respecto, el hecho de cancelar bienes sin la debida contraprestación, desatiende lo establecido en el punto 4.10.8 del Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (MNCIMGACDF), Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005, que indica que antes de proceder al pago, se debe verificar la orden de compra, nota de entrega y el acta de recepción definitiva de los bienes, igualmente, sin atender lo contenido en el propio pliego de licitación que, en su cronograma de ejecución, contemplaba 30 días continuos después del otorgamiento de la buena pro, como plazo de entrega de los vehículos y es contrario a lo establecido en el artículo 1.178 del Código Civil venezolano, que dispone que todo pago supone una deuda, lo que ha sido pagado, está sujeto a repetición.
- Se efectuó un estudio de los precios referenciales de los vehículos consignados al MIBAN, por la empresa a la cual se le otorgó la buena pro en diciembre de 2006, constatándose que los precios de los referidos bienes son inferiores a los pagados por el Ministerio en enero de 2007, situación que no se ajusta a lo establecido en los artículos 3 y 10 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, que señalan la obligación

que tiene el organismo de salvaguardar el patrimonio público, garantizar la exactitud, cabalidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, entre otras, y el deber de los niveles directivos y gerenciales de ser diligentes en la detección de irregularidades o actuaciones contrarias a los principios de legalidad, economía, eficiencia y/o eficacia de los procesos y operaciones.

Al respecto, las situaciones descritas no contribuyen a garantizar el correcto manejo de los recursos, ni de las adquisiciones y contrataciones, lo que impide determinar la veracidad y exactitud de las operaciones legales, financieras y administrativas efectuadas.

En los expedientes correspondientes a las licitaciones, no se ubicó el presupuesto base, ni la fianza de fiel cumplimiento y en la Licitación General N° MIBAN LG-001-2006, no se ubicó el contrato suscrito con una empresa, situaciones que no se ajustan a lo establecido en los artículos 43 y 78 de la LL, en concordancia con el artículo 38, numeral 3, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, en lo relativo a que el ente contratante debe preparar un presupuesto base de la licitación y que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. Esta circunstancia se originó por la falta de manuales de normas y procedimientos que regulen los procesos y a la falta de orden en el desarrollo y resguardo de los soportes administrativos. Tal situación impide que el organismo evalúe las licitaciones bajo los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, además de no hacer posible la ejecución de las garantías si el proveedor incumple lo establecido en los contratos.

En relación con el expediente de la licitación N° MIBAN003-2006, se observó que se efectuaron pagos por Bs. 96,64 millones y Bs. 337,75 millones, por concepto de adquisición de papel y donación de juguetes, respectivamente, sin evidencia de los soportes documentales necesarios, circunstancia que desatiende lo contemplado en el artículo 23, literal a de las NGCI, el cual indica que toda operación administrativa debe estar lo suficientemente

respaldada y archivarse siguiendo un orden cronológico, en concordancia con lo previsto en el punto 4.3.14 del MNCIMGACDF, que prevé que la documentación de respaldo de las operaciones debe ser archivada siguiendo un orden lógico de fácil acceso y utilización; esto se debió a que estos expedientes se extraviaron. Esta situación no permite determinar la veracidad y exactitud de las operaciones legales, financieras y administrativas e igualmente garantizar el correcto manejo de los recursos.

Se efectuaron adquisiciones por Bs. 1.060,42 millones, realizadas a proveedores a través 83 órdenes de compras por la cantidad de Bs. 439,33 millones y 72 órdenes de servicios por la cantidad de Bs. 621,09 millones que, por su tipo, fecha y monto, están sujetas al proceso de licitación selectiva; asimismo, se ubicaron 3 órdenes de servicio por la cantidad de Bs. 112,52 millones que, de manera individual, clasificaban para abrir los debidos procesos de licitación selectiva, desatendiendo lo establecido en el artículo 72 de la LL, numeral 1, que establece que puede procederse por Licitación Selectiva en el caso de precios estimados desde 1.100 Unidades Tributarias (UT) hasta 11.000 UT. Esto obedeció a fallas en los sistemas de control interno, lo que generó que no se garantizaran las condiciones más favorables, ni la debida salvaguarda de los recursos otorgados, limitando la capacidad negociadora del Ministerio, con el fin de alcanzar las mejores condiciones económicas y especificaciones técnicas en las adquisiciones y/o contrataciones.

La ejecución presupuestaria de las partidas 4.02.00.00.00 “Materiales, Suministros y Mercancías” y 4.03.00.00.00 “Servicios no Personales”, reflejan sub-partidas genéricas y específicas, con montos comprometidos superiores a los recursos asignados en la Ley de Presupuesto y sus modificaciones por Bs. 136,04 millones, contrario a lo establecido en los artículos 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005; 57, literal 4 del Reglamento N° 1 de la citada Ley sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial 5.592 Extraordinario del 27-06-2006) y 38, numeral 2 del primer aparte de la LOCGRSNCF, que establecen que para considerar un compromiso como válidamente adquirido, éste debe estar previsto en una partida presupuestaria

con crédito disponible. Esto obedeció a la falta de control de los procesos, lo que no contribuye con una adecuada administración de los recursos asignados.

Se verificó que el nombramiento de la Comisión de Licitaciones con vigencia al 10-11-2006, se realizó en función de los cargos relacionados con las áreas: jurídica, económica y técnica de la unidad solicitante de la contratación, no indicándose la identificación de los funcionarios designados por la máxima autoridad para ejercer dichas funciones, no obstante que los miembros de la Comisión, en atención a lo dispuesto en el artículo 11 de la LL, deben ser de calificada competencia profesional y reconocida honestidad, atributos intrínsecos de las personas naturales; adicionalmente, estuvo conformada por 4 miembros, desatendiendo igualmente el precitado artículo en cuanto a que la Comisión será integrada por un número impar de miembros. Posteriormente, se conformó una nueva Comisión con la aprobación de la máxima autoridad del órgano ministerial, mediante punto de cuenta de fecha 10-11-2006 y se constituyó, nuevamente, en función de los cargos; adicionalmente, no fue publicada su Resolución en la Gaceta Oficial, desatendiendo lo contenido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) Gaceta Oficial N° 37.305 del 17-10-2001 y el 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinaria del 01-07-81, en cuanto a que todos los reglamentos, resoluciones y actos administrativos de carácter general dictados por la Administración Pública, deberán ser publicados, sin excepción, en Gaceta Oficial; esto se debió a que el organismo consideró que es suficiente la aprobación por parte de la máxima autoridad. La situación descrita no permite determinar formalmente que funcionario es el responsable del correcto ejercicio de las funciones públicas que le han sido atribuidas, ni le confiere el carácter legal del cual debe disponer la Comisión para garantizar, desde el inicio, la transparencia del proceso.

El MIBAN ni la OAS disponen de una estructura organizativa formalmente aprobada; situación contraria a lo establecido en el artículo 20 de las NGCI que establece la obligación de disponer de normas e instrucciones escritas, que definan las funciones de cada cargo, su nivel de autori-

dad, responsabilidad y sus relaciones jerárquicas dentro de la estructura organizativa; situación que se debe a que aún se encuentra en proceso de revisión la estructura organizacional del órgano ministerial. Al respecto, no están definidas, ni delimitadas formalmente las responsabilidades de cada cargo y los deberes que tienen que asumir esos funcionarios como servidores públicos, limitando al organismo en el cumplimiento eficiente de las atribuciones que le han sido encomendadas. Asimismo, no dispone de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados, que regulen, entre otros, los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, desatendiendo lo dispuesto en el artículo 22 de las NGCI, el cual establece que dichos manuales deben contener los pasos y condiciones que rigen los procesos ejecutados, así como, estar aprobados por la máxima autoridad del organismo; al respecto, se evidenció que los mismos, se encuentran en proceso de elaboración y revisión. Tal situación permite la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos al no existir parámetros internos que establezcan las funciones y responsabilidades para su correcto funcionamiento.

La OAS no elaboró la programación de compras de bienes y adquisición de servicios, situación contraria a lo establecido en el punto 4.10.2 del MNCIMGACDF, el cual regula la obligación de programar las compras que se estiman realizar. En tal sentido, la falta de planificación de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios en función de las necesidades del organismo, atenta contra el logro de los objetivos y metas, así como el cumplimiento de la misión institucional, al mismo tiempo, no disponen de una herramienta fundamental para la toma de decisiones y para el logro de una sana administración.

Conclusiones

El proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por el MIBAN se realizó con evidentes fallas de control en su ejecución, toda vez que se realizaron adquisiciones que no cumplen con los requisitos de sinceridad y racionalidad que debe prevalecer en toda transacción realizada por el Estado; se obvió la apertura de procesos de licitación selectiva,

en casos que lo ameritaban; la ejecución de los recursos presupuestarios asignados refleja sub-partidas genéricas y específicas, con montos comprometidos superiores a los recursos asignados en la Ley de Presupuesto y sus modificaciones; el MIBAN y la OAS no disponen de una estructura, ni de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados; y no disponen de un sistema de archivo; la OAS no elaboró la programación de compras de bienes y adquisición de servicios.

Recomendaciones

El titular del MIBAN y el jefe de la Dirección General de la Oficina de Administración y Servicios, deben proceder a:

- Velar por las condiciones más favorables para el Ministerio en los procesos de adquisiciones de bienes y contratación de servicios, evitando pagos sin la debida contraprestación.
- Nombrar la Comisión de Licitación atendiendo lo contenido en la Ley de Licitación, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley Orgánica de Administración Pública, delegando las responsabilidades en los funcionarios seleccionados para tal fin, y confiriendo el carácter legal que la debe regir.
- Gestionar la conformación de la estructura organizacional y funcional del Ministerio y proceder a su aprobación, así como de instrumentos normativos que definan su organización y funcionamiento, sus normas y procedimientos, los cuales deberán contener, entre otras, las funciones, responsabilidades, niveles de autoridad de la Oficina, y los pasos a seguir para ejecutar las atribuciones que le han sido encomendadas.
- Elaborar su programación de compras anual, aplicando criterios de economía, objetividad, oportunidad, relevancia material, conforme a las necesidades del organismo; asimismo debe proceder a evaluar su cumplimiento de manera regular a través de un seguimiento efectivo, e informar a las máximas autoridades; asimismo justificar sus desviaciones y las medidas adoptadas para corregirlo. Evaluar la ejecución presupuestaria de manera regular mediante un seguimiento oportuno.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LAS INDUSTRIAS LIGERAS Y COMERCIO (MILCO)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio del Poder Popular para las Industrias Ligeras y Comercio (MILCO) es un Órgano del Ejecutivo Nacional, creado mediante Decreto Presidencial N° 5.103 del 28-12-06, (Gaceta Oficial N° 5.836 Extraordinario del 08-01-07). Está integrado por los Despachos de los Vice-ministerios de Industrias Ligeras, Comercio Exterior, y Comercio Interior, la Dirección del Despacho, el Gabinete Ministerial y las Oficinas de: Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, Tecnologías de Información, Consultoría Jurídica, Relaciones Institucionales, Recursos Humanos, Auditoría Interna, Planificación y Presupuesto, Gestión Administrativa y las Oficinas Regionales. La Oficina de Gestión Administrativa (OGA), con rango de Dirección General, tiene entre sus competencias: planificar, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades en materia de finanzas, contable, presupuestarias, en coordinación con la Oficina de Planificación y Presupuesto, así como, lo relativo a los bienes nacionales, adquisición y suministros de bienes y servicios generales, con el fin de garantizar la operatividad y funcionamiento del Ministerio. Está conformada por las Coordinaciones: Contratos y Licitaciones, Compras, Servicios Generales, Ejecución Presupuestaria, Tesorería y Contabilidad. Para el año 2006, el Presupuesto de Gastos se ubicó en Bs. 349,53 mil millones, de los cuales Bs. 43.930,54 millones (12,56 %), estuvo destinado al proceso de adquisiciones de bienes y contratación de servicios, se ejecutó la suma de Bs. 35.293,10 millones, resultando un saldo disponible al 31-12-2006, de Bs. 8.637,43 millones.

Alcance y objetivo de la actuación

La actuación estuvo orientada a la revisión, análisis y verificación de los procedimientos que llevó a cabo la OGA del MILCO, durante el ejercicio económico financiero 2006, para la adquisición de bienes y contratación de servicios, imputados a las partidas presupuestarias: específica 4.01.01.07.10.00 “Dotación de uniformes a empleados” (Bs. 59,85 millones); 4.01.01.07.26.00 “Dotación de uniformes a obreros” (Bs. 23,46 millones); 4.02 “Materiales, Suministros y Mercancías” (Bs. 5.878,18 millones); 4.03 “Servicios

no Personales” (Bs. 22.676,87 millones) y 4.04 “Activos Reales” (Bs. 6.654,74 millones) examinándose una muestra del 36,71% (Bs. 12.957,19 millones) del monto total ejecutado por las precitadas partidas (Bs. 35.293,10 millones); además, fue revisada y analizada la totalidad de los seis expedientes relacionados con los procesos licitatorios por Bs. 5.972,33 millones.

Observaciones relevantes

De la evaluación a los mecanismos de control interno establecido por el MILCO, vinculados con el proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, y su contribución al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos, se determinó lo siguiente:

El Ministerio no dispone de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados, que regulen, entre otros, los procesos relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios; inobservando lo dispuesto en el artículo 37 de la LOCGRSNCF (Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001), en lo relativo a que cada entidad del sector público, elaborará en el marco de las disposiciones básicas dictadas por la Contraloría General de la República, las normas, manuales de procedimientos y demás instrumentos o métodos específicos para el funcionamiento del sistema de control interno, y en el 22 de las NGCI (Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97), el cual prevé: “Los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades. Dichos manuales deben incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, así como lo relativo al archivo de la documentación justificativa que le sirva de soporte”, en concordancia con lo establecido en el punto 4.2.4 del MNCIMGACDF (Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-05), que indica que los manuales técnicos de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades de los organismos; situación orinada por encontrarse en fase de aprobación de los referidos instrumentos. Esta circunstancia, permite la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos por parte de los funcionarios responsables de las áreas de adquisición de bienes y contratación de servicios, al no contar con instrumentos

normativos formales que garanticen la uniformidad de las actuaciones administrativas y su legalidad.

El Registro de Proveedores no se encuentra actualizado, toda vez que no se ubicó en sus expedientes la información relacionada con los aspectos legales y administrativos, entre los que destacan: datos del representante legal de las empresas, registro de información fiscal, acta constitutiva y modificaciones vigentes, cuentas bancarias, descripción y precio del producto; contrario a lo previsto en el punto 4.10.5 del MNCIMGACDF, que señala: “Cada organismo de la administración central y descentralizada funcionalmente, debe mantener un registro de proveedores actualizado (...)”. Esta situación, es generada por las deficiencias de control interno, relacionadas con la conformación de precitados expedientes. Lo antes señalado, trae como consecuencia, que no se disponga de la información relacionada con los datos de los oferentes de bienes y servicios, derivando en la escogencia del proveedor que, no necesariamente, presente la mejor oferta al Ministerio.

Durante el año 2006 la totalidad de las 703 órdenes de compra, no reflejaron los porcentajes que debieron aplicarse por concepto de fianza de fiel cumplimiento y cláusula penal, respectivamente; lo que no se ajusta a lo previsto en el artículo 38, numeral 3 de la LOCGRSNCF, que dispone: “El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: (...) 3. Que se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista. (...)”. Esta situación fue generada por las deficiencias de control interno determinadas en el área de adquisiciones. Tal circunstancia, podría dejar al Estado en situación de indefensión, en caso de producirse un eventual incumplimiento por parte de los proveedores.

Se adquirieron compromisos por la cantidad de Bs. 1.189,38 millones, de los cuales se pagaron Bs. 1.065,87 millones, a empresas que no estaban insertas en el Registro

Nacional de Contratistas (RNC), tal como se evidencia en el reporte electrónico obtenido de la página Web del Sistema Nacional de Contrataciones (SNC-www.snc.gob.ve); inobservando lo establecido en el artículo 36 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, el cual establece que: “para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva o de Adjudicación Directa,(...), cuyo monto sea superior a quinientas unidades tributarias (500 UT), en el caso de adquisición de bienes y contratación de servicios deben estar inscritas en el Registro Nacional de Contratista”. Todo ello ocasionado por la no revisión del precitado sistema, al momento de contratar a los proveedores. Tal situación, originó la contratación de empresas, a las cuales se les desconocía la calificación legal y financiera, información ésta de carácter relevante, a los efectos de celebrar convenios con organismos del sector público.

La OGA no suscribió las actas de control perceptivo correspondientes a las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, efectuadas durante el ejercicio económico financiero 2006, inobservando lo contenido en el MNCIMGACDF, en el punto 4.11.2, el cual establece: “El control perceptivo debe practicarse al momento de la recepción de los bienes adquiridos, para asegurarse que el precio, calidad y cantidad correspondan con las especificaciones aprobadas en las Órdenes de Compra”, asimismo, la norma 4.10.7 del referido manual dispone que: “Cuando la unidad reciba los bienes y servicios adquiridos, los funcionarios responsables deben realizar el control perceptivo de los bienes y/o servicios y elaborar la respectiva Acta de Recepción Definitiva sobre la recepción conforme de los bienes y debe entregar una copia de la misma a la unidad administradora encargada de su registro”. Esta situación se motivó por las deficiencias de control interno detectadas en esa dependencia. Tal circunstancia, no permite garantizar que las adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, se desarrollen respetando los principios de transparencia y eficacia en la recepción de las mismas, así como su correspondencia con las necesidades del organismo, a los fines de alcanzar sus objetivos y metas.

Se efectuaron adquisiciones de bienes por Bs. 3.490,71 millones, las cuales por sus características, debieron ser

sometidas a procesos de Licitación General, conforme a lo establecido en el artículo 61 numeral 1 de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001). Este aspecto debió a la falta de planificación de las adquisiciones efectuadas por el ministerio. Esta circunstancia, trae como consecuencia que no se garanticen las condiciones más favorables para el organismo, limitando la capacidad negociadora del ministerio, con el fin de alcanzar las mejores condiciones económicas y especificaciones técnicas en las adquisiciones y/o contrataciones, y por ende, va en detrimento de los principios de confiabilidad, legalidad, transparencia, competencia y publicidad, establecidos en la Ley de Licitaciones.

Conclusión

Como resultado de la evaluación practicada al proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios que ejecutó el MILCO, durante el ejercicio económico financiero 2006, se concluye que el sistema de control interno del ministerio presenta deficiencias que inciden directamente en la eficiencia y eficacia de su gestión, y por ende en el logro de la misión institucional, entre las cuales destacan fundamentalmente la inexistencia de manuales aprobados por la máxima autoridad del ministerio, registro de proveedores desactualizado, omisión del monto a deducir por fianzas y forma de pago en las órdenes de servicio y compra, respectivamente, adquisición de bienes a proveedores que no estaban inscritos en el Registro Nacional de Contratistas, ausencia de actas de control perceptivo, y finalmente incumplimiento de la Ley de Licitaciones

Recomendaciones

Se insta a la máxima autoridad de MILCO y al Director de la Oficina de Gestión Administrativa OGA, lo siguiente:

- Someter para la consideración y aprobación de la máxima autoridad, los instrumentos normativos que definan las normas y procedimientos de los procesos administrativos; los cuales deben contener entre otras, las funciones y responsabilidades, los niveles de autoridad, así como los diferentes pasos a seguir para ejecutar las atribuciones que le han sido encomendadas.

- Gestionar las instrucciones pertinentes, a los fines de que las personas involucradas en los procesos de conformación y posterior resguardo de los expedientes administrativos que reposan en esa Dirección, adecuen el desarrollo de tales procesos con lo establecido en la normativa que regule la materia.
- Diseñar un mecanismo que permita la actualización efectiva del registro de proveedores de bienes y servicios, todo ello con el propósito de exigir los recaudos necesarios para la contratación con el Estado, entre los que destacan: inscripción en el Registro Nacional de Contratistas, Solvencia Laboral, Fianzas de Fiel Cumplimientos, entre otros.
- Establecer los mecanismos de control interno que garanticen que los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, se realicen de acuerdo con lo previsto en el Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, relacionados con la selección de contratistas y otros procedimientos, en atención a los principios de economía, transparencia, eficiencia, igualdad y legalidad de las operaciones realizadas.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

La Oficina de Gestión Administrativa (OGA) del Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), tiene entre sus funciones dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar las actividades administrativas, presupuestarias y contables del citado ministerio, según el Reglamento Orgánico, Gaceta Oficial N° 36.829 del 15-11-99, y a su vez, según el informe de estructura organizativa y funciones elaborado por la Oficina de Información e Informática en octubre de 2004, por órgano de las direcciones de presupuesto, finanzas, recursos humanos y operaciones, le corresponde la planificación y coordinación de los servicios a contratar, la adquisición de los bienes nacionales y suministros para su funcionamiento; así como, velar por el cumplimiento de todas las gestiones financieras del organismo. Al respecto, por delegación del Ministro de Planificación y Desarrollo, mediante Resolución N° 49 de fecha 06-02-2004, el director general de la referida oficina, tiene entre otras atribuciones, la firma de los actos y documentos siguientes: contratos

de adquisición de bienes muebles e inmuebles y contratos de mantenimiento de bienes, previo cumplimiento de las formalidades legales y administrativas correspondientes.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se circunscribió a la revisión y análisis de los procedimientos que llevó a cabo la OGA del Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), durante el ejercicio económico financiero 2005, para la selección y contratación de las empresas, seguimiento de los contratos suscritos para la ejecución de obras y suministro de bienes y servicios; además de comprobar la legalidad y sinceridad de las erogaciones efectuadas. Para su análisis se consideraron los pagos acumulados, por concepto de obras y adquisición de bienes y servicios, imputados a las partidas 4.01 “Gastos de Personal”, 4.02 “Materiales y Suministros”, 4.03 “Servicios No Personales” y 4.04 “Activos Reales”, que suman un total de Bs. 53.110,80 millones, de los cuales se seleccionó una muestra de Bs. 16.467,45 millones (31,00%), de ellos Bs. 11.290,25 millones corresponden a órdenes de compra o servicio directas y Bs. 5.177,20 millones a procesos licitatorios.

Observaciones relevantes

Todas las situaciones que se mencionan de seguida, ocasionan que los procedimientos de selección de contratistas, no se desarrollen respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, objetividad, buena fe, confianza e idoneidad en la selección de las empresas, previstos en nuestra Carta Magna, en concordancia con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual dispone que la actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe, confianza y dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

Del análisis efectuado a la muestra de los pagos acumulados, se determinaron fallas relacionadas con la planificación y los procesos administrativos que en materia de

licitaciones llevó a cabo el Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), en razón de que durante el referido ejercicio económico financiero, se realizó la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de obras de remodelación, que se ubicaron en Bs. 3.925,00 millones, Bs. 241,48 millones y Bs. 7.123,76 millones, respectivamente, para un total de Bs. 11.290,24 millones, sin que se efectuaran procesos de licitación general o selectiva, aún cuando los montos pagados por cada concepto, superaron las unidades tributarias establecidas en los numerales 1 y 2 de los artículos 61 y 72 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (DRPLL), Gaceta Oficial N° 5.556 del 13-11-2001. Asimismo, no se observaron documentos probatorios para la aplicación de procedimientos excepcionales contemplados en el artículo 88 del DRPLL, referido al proceso de adjudicación directa, que puede ser empleado independientemente del monto de la contratación, siempre y cuando la máxima autoridad del órgano mediante acto motivado, justifique adecuadamente su procedencia.

Del análisis realizado a 28 procesos de licitación selectiva, por Bs. 5.095,39 millones, por concepto de adquisición de bienes y equipos de computación, se precisó que los mismos fueron realizados sin considerar las especificaciones técnicas semejantes, que permitieran agruparlos por rubros o renglones, a fin de que fuesen sometidos a procesos de licitación general, conforme a lo indicado en el artículo 61 del DRPLL, y en atención a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gacetas Oficiales Nos. 37.978 y 38.198, del 13-07-2004 y 31-05-2005, respectivamente), referido al principio de anualidad del presupuesto.

Se comprobó que en 24 licitaciones selectivas, por la cantidad de Bs. 4.681,54 millones, de las 28 evaluadas, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), no exigió en los pliegos licitatorios, la presentación de las fianzas de mantenimiento de la oferta, a la cual alude el artículo 78 del DRPLL, que obliga a los oferentes a sostener sus ofertas durante el plazo indicado en los pliegos, para lo cual deben presentar garantía por el monto fijado por el organismo licitante. Asimismo, no se evidenció la notifica-

ción del otorgamiento de la buena pro, ni el fin del proceso licitatorio, a los oferentes que participaron en las licitaciones, según lo establecen los artículos 95 y 96 del DRPLL, los cuales señalan que se notificará a todos los oferentes el acto mediante el cual se ponga fin al procedimiento, así como a los oferentes que resulten descalificados.

Las especificaciones técnicas de 14 licitaciones selectivas por la cantidad de Bs. 2.698,97 millones, contenidas en los pliegos licitatorios, hacen referencia a una marca o nombre comercial determinado; no obstante lo señalado en el artículo 55 del DRPLL, el cual indica que dichas especificaciones se definirán considerando los requerimientos de diseño, funcionamiento, características y otros aspectos referidos a la funcionalidad del bien o servicio, y no harán referencia a determinada marca o nombre comercial.

No fueron seleccionadas las empresas especialistas en el ramo para realizar las operaciones relacionadas con la adquisición de mobiliario, toda vez que se emitieron 47 órdenes de compra y se suscribieron 8 contratos, por un total de Bs. 2.797,79 millones, con empresas cuya actividad principal son las obras civiles, de acuerdo con lo señalado en el reporte del Registro Nacional de Contratistas y en los estatutos sociales de cada una de las sociedades mercantiles. En este sentido, el artículo 74 del DRPLL, establece que la invitación debe estar fundamentada en los requisitos de experiencia, especialización y capacidad técnica y financiera.

Deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, así como en la supervisión y control de las operaciones efectuadas por el Ministerio, originan los hechos que se detallan a continuación:

El Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo) suscribió 11 contratos y emitió 373 órdenes de servicios, por un total de Bs. 10.918,18 millones, con empresas no inscritas en el Registro Nacional de Contratistas (RNC), sin atender lo dispuesto en el artículo 36 de la DRPLL, que establece que para presentar ofertas en todo procedimiento de Licitación General, Selectiva, o de Adjudicación Directa, cuyo monto sea superior a quinientas unidades tributarias

(500 UT), lo que equivale a Bs. 14,70 millones, en el caso de adquisición de bienes o contrataciones de servicios, o a mil quinientas unidades tributarias (1.500 UT), es decir, Bs. 441,00 millones en el caso de construcción de obras, deben estar inscritas en el RNC.

En la revisión efectuada a 11 contratos, todos suscritos en fecha 24-11-2005, por Bs. 1.617,84 millones, para adquirir accesorios y equipos de computación, se observó que no contaron con la fianza de fiel cumplimiento, toda vez que la misma no fue exigida en los documentos contractuales, ni en los pliegos de licitación. Situación que no se ajusta a lo previsto en el artículo 78 del DRPLL, antes citado, y a lo dispuesto en el artículo 38, numerales 3 y 5 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCOSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, referido a que el sistema de control interno deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, se hayan previsto las garantías necesarias y suficientes para responder por las obligaciones que ha de asumir el contratista y que se hubiere cumplido con los términos del DRPLL, en los casos que sea necesario.

Del análisis realizado a 226 órdenes de servicio emitidas por concepto de obras de remodelación por Bs. 4.528,77 millones, no se evidenció la constitución de las fianzas de fiel cumplimiento, establecidas en el artículo 10 de las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras (CGCEO), Gaceta Oficial N° 5.096 Extraordinario del 16-09-96, que prevé, el contratista deberá constituir, antes de la suscripción del contrato, una fianza de fiel cumplimiento otorgada por un instituto bancario o una empresa de seguros, a satisfacción de ente contratante.

Los hechos antes mencionados, no garantizan la confiabilidad, legalidad, transparencia de las operaciones efectuadas, así como, las mejores y más favorables condiciones bajo las cuales el organismo compromete los recursos con empresas que carecen de calificación legal y financiera para celebrar contrataciones públicas.

De la revisión efectuada a las 226 órdenes de servicio, antes referidas, correspondientes a obras de remodelación

que ascienden a Bs. 4.528,77 millones, se evidenció la falta de designación de un ingeniero inspector que comprobara las actividades realizadas en las obras, mediante el documento inspección de obras, y libro de obras. En este sentido, las CGCEO, establecen en los artículos 40 y 41, que el ente contratante ejercerá el control y la fiscalización de los trabajos que realice el contratista para la ejecución de la obra; y que el representante del ente contratante en la obra será el ingeniero inspector. Adicionalmente, no se evidenció la suscripción de actas de inicio, terminación, aceptación provisional, ni recepción definitiva, en las obras realizadas, tal como lo refieren los artículos 17, 86, 91 y 92 de las CGCEO. Las circunstancias descritas inciden en la falta de confiabilidad, transparencia y garantía en la ejecución de los trabajos realizados. Tal situación tiene su origen en las debilidades de los procedimientos y mecanismos establecidos para llevar a cabo el control y seguimiento de las obras realizadas.

Del análisis efectuado a 4 contratos, para la dotación de uniformes del personal femenino y para el personal obrero masculino, se determinaron fallas relacionadas con deficiencias administrativas y de supervisión de los recursos humanos, toda vez que la cláusula séptima de los referidos contratos, expresa que la compañía se compromete a entregar la totalidad de la confección de los uniformes dentro del plazo de 30 días siguientes a la suscripción por las partes del presente contrato; no obstante, éstos fueron suministrados con retraso de 6 a 11 meses, debido a la demora en la toma de tallas por parte del personal de ese organismo; situación que no le permitió al Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), cumplir oportunamente con las obligaciones previstas en la contratación colectiva.

Como consecuencia de las deficiencias en el sistema de control interno administrativo, en los procedimientos y mecanismos implantados y en los requisitos y condiciones seguidos en la autorización de las transacciones financieras, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), efectuó pagos por la cantidad de Bs. 4.528,77 millones, correspondientes a 226 órdenes de servicio, sin que se evidencien en los soportes documentales de las órdenes de

pago, las correspondientes valuaciones, ni la información que las respaldara, como son la relación de obras y los cómputos métricos, documentos que demuestran si los trabajos fueron realizados conforme a las especificaciones contractuales; toda vez que no se observó la elaboración de valuaciones de obras y/o la suscripción, por parte del Ministerio, de los citados documentos, que según el artículo 56 de las CGCEO, señala que a los fines del pago de la obra ejecutada, el contratista elaborará las valuaciones las cuales deberán ser firmadas por éste y por el ingeniero residente, previa medición de la obra ejecutada, y serán suscritas por el ingeniero inspector, en señal de conformidad. Situación que ocasionan falta de confiabilidad y transparencia de las operaciones realizadas.

Conclusiones

En la evaluación del cumplimiento de las disposiciones legales y sublegales que regularon los compromisos adquiridos por el Ministerio de Planificación y Desarrollo (actual Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo), por concepto de ejecución de obras de remodelación, adquisición de bienes y contratación de servicios, se determinaron fallas de control interno relacionadas con la planificación, procesos administrativos, así como en la supervisión y control de las operaciones efectuadas, que no permiten garantizar que la actividad de la administración pública se desarrolle con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe, confianza y dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto y dada la importancia de las observaciones señaladas, este Organismo Contralor, considera pertinente recomendar al Director General de la Oficina de Gestión Administrativa, lo siguiente:

- Establecer los mecanismos de control interno necesarios, con el fin de que los procesos dirigidos a la contratación para la adquisición de bienes, la ejecución de obras y/o contratación de servicios, se realicen conforme a la planificación y programación

de las compras de cada ejercicio económico financiero y de acuerdo con lo previsto en el DRPLL y en los respectivos contratos, en cuanto al cumplimiento de los procesos licitatorios y cláusulas contractuales, a los fines de garantizar su registro y control en términos de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad y legalidad de las operaciones realizadas.

- Implantar controles en cuanto a la supervisión de los trabajos relacionados con obras, que permitan la elaboración y suscripción de actas de inicio, terminación, aceptación provisional, recepción definitiva, valuaciones, relación de obra ejecutada y cómputos métricos, de acuerdo a lo previsto en la CGCEO.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (MPD)

EXÁMENES DE CUENTAS

Ese ministerio tiene como competencia la formulación de estrategias de desarrollo económico y social de la Nación, y la preparación de las proyecciones y alternativas; la formulación y seguimiento del Plan de la Nación, del Plan Operativo Anual y del Plan de Inversiones Públicas; la propuesta de los lineamientos de la planificación del Estado y de la planificación física y espacial en escala nacional; la coordinación y compatibilización de los diversos programas sectoriales, estatales y municipales; la coordinación de las actividades de desarrollo regional; la asistencia técnica a los órganos del Poder Público; la asistencia técnica y financiera internacional; la vigilancia y evaluación de los programas y proyectos de asistencia técnica que se ejecuten en el país; la regulación, formulación y seguimiento de las políticas de la función pública; la coordinación y administración del sistema integral de información sobre personal de la Administración Pública; la regulación y formulación de las políticas de reclutamiento, selección, formación, evaluación, promoción, remuneración, seguridad social y egreso de los funcionarios públicos; la supervisión y coordinación de las oficinas de personal de la Administración Pública Nacional, así como las competencias que le señale la Ley del Estatuto de la Función Pública; la evaluación de la gestión de recursos humanos de los órganos de la Administración Central y Descentralizada

funcionalmente; la modernización institucional de la Administración Pública Nacional, lo cual comprende el estudio, propuesta, coordinación y evaluación de las directrices y políticas referidas a la estructura y funciones en todos sus sectores y niveles, así como las propuestas, el seguimiento y la evaluación de las acciones tendentes a su modernización administrativa en general; la realización de la evaluación de los resultados de la gestión de los organismos que integran la Administración Pública Nacional y su divulgación, particularmente la evaluación del desempeño institucional de los órganos de la Administración Central y Descentralizada funcionalmente y la formulación de los convenios que sean suscritos entre el Ejecutivo Nacional y los organismos sujetos a evaluación de sus resultados; las demás que le atribuyan las leyes y otros actos normativos. Los recursos financieros asignados para el año 2007, inicialmente se ubicaron en Bs. 4,55 billones.

Alcance y objetivo de la actuación

Durante el año 2007 se realizaron 2 exámenes de cuentas de gastos, correspondiente a los ejercicios fiscales 2003 y 2004, con miras a verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicadas a la contabilidad fiscal de bienes nacionales, así como también comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a dependencias adscritas al mismo. Para realizar dichas actuaciones se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por ésta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

De los 2 exámenes de cuentas de gastos realizados a las UAC Dirección de Finanzas, en el año 2007, 1 resultó conforme y el otro objetado.

Entre las situaciones detectadas, las cuales se participaron oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, entre los que podemos mencionar:

Observaciones cuantificables

- Reintegros extemporáneos por concepto de remanentes de los Fondos en Avance y en Anticipo por Bs. 3.187,42 millones y Bs. 380,29 millones, respectivamente, enterados al Tesoro Nacional entre 30 y hasta 1 ½ año después de culminado el cierre del ejercicio económico financiero.
- Pagos por concepto de honorarios profesionales por Bs. 280,22 millones, sin que se evidenciara en la documentación justificativa del gasto, los contratos suscritos entre el Ministerio y los beneficiarios, ni la constancia de recepción del trabajo realizado.
- En la ordenación de pagos para la adquisición de bienes y servicios por Bs. 649,87 millones, no se evidenciaron los respectivos contratos de adquisiciones.
- No se abrieron procesos de Licitación general o selectiva para escoger los proveedores en la adquisición de bienes y servicios por Bs. 494,32 millones y Bs. 2.338,43 millones, respectivamente.
- La Dependencia efectuó pagos por Bs. 2.338,43 millones, por concepto de remodelaciones, conservación y reparaciones menores de inmuebles del dominio privado, sin que en los soportes documentales se incluyeran las correspondientes valuaciones, las relaciones de obras y los cómputos métricos, documentos que demuestren que los trabajos fueron realizados conformes a las especificaciones contractuales.

Observaciones de control interno

- No presentaron la Constitución y autorización para el funcionamiento de 5 fondos de caja chica.
- Los formularios de “Requisición” y el de “Entrega de Bienes”, así como los registros contables y movimientos, fueron llevados de acuerdo a las publicaciones Nos. 9 y 15 denominadas “Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Bienes Nacionales y de Proveduría y Almacenes Nacionales”, las cuales están derogadas por los Manuales para el Registro de los Bienes Inmuebles y Semovientes establecidos en el SIGECOF.

- No presentaron: La programación de Compras, relación de procesos licitatorios ejecutados por las adquisiciones de bienes y servicios, ni la totalidad de las ordenes de compra y de servicios, emitidas, anuladas y pagadas durante el ejercicio examinado; asimismo normativas internas, ni manuales técnicos y de procedimientos que regulen los procesos de adquisición y disposición de materiales y suministros.

Incumplimiento de normativa legal y sublegal

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17-12-2001) (LOGRSNCF).
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000, reformada en fecha 09-01-2003 y 13-07-2004, Gaceta Oficial Nos. 37.606 y 37.978 respectivamente) (LOAFSP).
- Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001).
- Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002).
- Normas Generales de Control Interno (NGCI), dictadas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997).
- Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE), dictadas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-1997).
- Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP) dictadas por la Contraloría General de la República (Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-1996).
- Instrucciones dictadas por la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC, actualmente ONCOP), a través de la Providencia N° SCI-001 de fecha 25-01-2001 (Gaceta Oficial N° 37.228 de fecha 27-06-2001), relativas a la Implantación del SIGECOF.

Conclusiones

Se evidencia que la dependencia debe definir y adoptar gestiones, con miras a: Realizar los reintegros en los lapsos establecidos legalmente y a soportar suficientemente toda documentación justificativa del gasto, observaciones que afectan la calificación de la cuenta, y por consiguiente la objeción de ésta.

En cuanto a la evaluación de control interno se determinaron deficiencias recurrentes que afectan el buen funcionamiento de las operaciones, fundamentalmente las relacionadas con la constitución y autorización de los fondos de caja chica; con los asientos y registros contables llevados en base a disposiciones sublegales derogadas y por ultimo con la programación de las compras y adquisiciones.

Recomendaciones

- Tomar en consideración las instrucciones y manuales del Sistema SIGECOF, emitidos por la SUNACIC hoy ONCOP.
- Velar por que en el sistema de control interno de la organización se garantice antes de proceder a la adquisición de bienes o contratación de servicios, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 38 de la LOGRSNCF.
- Verificar que se cumplan con los requisitos y criterios para la constitución del fondo de caja chica y de los pagos a realizar con éstos fondos, que están establecidos en el artículo 76 del Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario, a los fines de llevar un mejor manejo y control sobre estos fondos.
- A los efectos de formar los expedientes de las adquisiciones de bienes y contratación de servicios se deberá considerar lo previsto en el artículo 23, literal “a” de las NGCI, relativo a que todas las transacciones y operaciones financieras, presupuestarias y administrativas deben estar respaldados con la suficiente documentación justificativa.

- Al momento de seleccionar a los proveedores en las adquisiciones de bienes y contratación de servicios se deberá velar porque se cumpla con los procedimientos establecidos en la Ley de Licitaciones vigente.
- Aplicar mecanismos de control que permitan cumplir con las normas establecidas, particularmente que permitan corregir las situaciones que impiden los reintegros oportunos de recursos al Tesoro Nacional.
- Realizar el registro de las adquisiciones efectuadas durante el ejercicio económico financiero 2004, en el inventario de bienes nacionales, de acuerdo con los manuales previstos en el sistema SIGECOF, instrucciones dictadas por la SUNACIC, hoy ONCOP.
- Implementar los registros auxiliares correspondientes a “Bienes Muebles y Semovientes” y de “Existencias en el Almacén”, previstos en los Manuales del Sistema Contable de las instrucciones dictadas por la SUNACIC, hoy ONCOP, según la Resolución N° SCI-001 de fecha 25-01-2001, a objeto de llevar un control sobre los mismos.
- Considerar lo contemplado en el artículo 23 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, referente a la obligación de remitir al Servicio Nacional de Contrataciones, en el mes de octubre antes del cierre de cada ejercicio fiscal, la programación de obras, servicios y adquisiciones de bienes a contratar para el próximo año.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO (MPC)

EXÁMENES DE CUENTAS

Al extinto Ministerio de la Producción y Comercio le compete la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación y realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de la producción de bienes y del mercado de los servicios, el comercio interior y exterior, negociaciones comerciales internacionales; defensa de los intereses de la República en controversias internacionales, que se susciten con ocasión de las negociaciones o relaciones comerciales con otros entes extranjeros o internacionales; inversiones nacionales y extranjeras; la propiedad intelectual; la protección al consumidor; régimen de pesas y medidas, normas técnicas, certificación y control de calidad; turismo; cooperativismo; innovaciones tecnológicas; promoción y

estímulo a la competitividad y la libre competencia; defensa de la producción nacional frente a prácticas desleales del comercio internacional; concentración, análisis y la fijación de precios y tarifas de productos y servicios, tanto públicos como privados, en todo el territorio nacional y la participación en la formulación de la política aduanera y arancelaria.

Alcance y objetivo de la actuación

La Gestión de control cumplida en el extinto Ministerio, durante el año 2007, estuvo orientada a practicar 2 exámenes de cuentas de gastos, correspondientes a los ejercicios fiscales 2003 y 2004. Se definieron como objetivos: comprobar el adecuado uso y distribución de los recursos presupuestarios y financieros asignados a dependencias adscritas al mismo; así como también, verificar el cumplimiento de las Disposiciones legales, reglamentarias y normativas.

Para realizar dichas actuaciones se tomaron en consideración las normas que regulan el manejo de los fondos y bienes públicos, así como las contenidas en las publicaciones prescritas por ésta Contraloría General y los manuales del SIGECOF.

Resultados obtenidos

De los 2 exámenes de cuentas de gastos realizados a la Unidad Administradora Central del Ministerio en el año 2007, los mismos resultaron objetivos.

Entre las situaciones detectadas, las cuales se participaron oportunamente a las autoridades competentes a fin de la aplicación de los correctivos pertinentes, que podemos mencionar:

Observaciones cuantificables

- Derechos pendientes de recaudación por Bs. 223,11 millones.
- Faltantes de bienes muebles, semovientes, y de materiales y suministros por investigar por las cantidades de Bs. 71,91 millones y Bs. 8,21 millones respectivamente.
- Reintegros extemporáneos por concepto de remanentes de los Fondos en Avance por Bs. 1.174,47 millones.

Observaciones de control interno

- No se suministraron registros auxiliares correspondientes a materiales y suministros, y bienes muebles y semovientes previstos en el SIGECOF.

Incumplimiento de normativa legal y sublegal

- Instrucciones dictadas por la SUNACIC (hoy ONCOP), Providencia N° SCI-001 de fecha 25-01-2001 (Gaceta Oficial N° 37.228 de fecha 27-06-2001).
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Gaceta Oficial N° 37.029 de fecha 05-09-2000, reformada en la Gaceta Oficial N° 37.606 de fecha 09-01-2003) vigente para el ejercicio económico financiero examinado.
- Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario (Gaceta Oficial N° 5.592 Extraordinario de fecha 27-06-2002), vigente para el ejercicio económico financiero examinado.

Conclusiones

Se evidencia que la dependencia debe definir y adoptar acciones con miras a: Efectuar cobros efectivos de los derechos pendientes, a fin de actualizar la situación de los contribuyentes ante el Tesoro Nacional; hacer todas las gestiones pertinentes para actualizar los faltantes de bienes muebles, semovientes y materiales y suministros por investigar, por último implementar controles de disponibilidad de fondos a fin de realizar los reintegros en los lapsos establecidos legalmente.

En cuanto a la evaluación de control interno se determinaron deficiencias recurrentes que afectan el buen funcionamiento de las operaciones, fundamentalmente las relacionadas con el suministro de los registros auxiliares de materiales y suministros, y bienes muebles y semovientes previstos en el SIGECOF.

Recomendaciones

- Tomar en consideración las instrucciones y manuales del Sistema SIGECOF, emitidos por SUNACIC hoy ONCOP.

- Realizar todas las diligencias pertinentes, a los fines actualizar o declarar las pérdidas de faltantes muebles- semovientes y materiales y suministros a través de acto motivados aprobado por la máxima autoridad competente, posteriormente proceder a realizar los correspondientes ajustes contables.
- Aplicar mecanismos de control que permitan cumplir con las normas establecidas, particularmente que permitan corregir las situaciones que impiden los reintegros oportunos de recursos al Tesoro Nacional.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA EL TURISMO (MINTUR)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

El Ministerio del Poder Popular para el Turismo (MINTUR) es un órgano del Ejecutivo Nacional, creado mediante Decreto N° 3.416 del 11-01-2005, a través del cual se dictó la Reforma Parcial del Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central (DOFAPC), Gaceta Oficial N° 38.109 del 18-01-2005; tiene como misión: Facilitar los mecanismos necesarios para el desarrollo endógeno del turismo mediante la inversión pública y privada, el fomento de una cultura turística y la participación protagónica de los actores que conforman el sistema turístico nacional. Según su estructura organizativa, aprobada mediante Decreto N° 4.682 del 17-07-2006 (Gaceta Oficial N° 38.481 del 18-07-2006), se encuentra constituida por el Despacho del Ministro y los viceministerios de Gestión del Desarrollo Turístico y de Calidad y Servicios Turísticos, siendo que el Despacho del Ministro está estructurado por la Dirección del Despacho y las oficinas de: Auditoría Interna; Administración y Servicios; Recursos Humanos; Consultoría Jurídica; Información y Relaciones Institucionales; Planificación, Presupuesto y Sistemas; Atención al Público; Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y la Sala de Sustanciación; tiene adscritos los siguientes entes: Instituto Nacional de Turismo (INATUR), Comisión Nacional de Casinos (CNC), Venezolana de Turismo (VENETUR), Teleféricos de Mérida y Caracas, el Balneario Río Chico y 8 hoteles, así como un Centro Comercial.

La Dirección General de la Oficina de Administración y Servicios (OAS), unidad ejecutora del área evaluada, tiene entre sus atribuciones: dirigir, coordinar, ejecutar, controlar y supervisar las actividades administrativas, contables, financieras, las adquisiciones, custodia, registro y mantenimiento de los bienes nacionales y servicios; participar en la elaboración del presupuesto de gastos y ejecutarlo; dirigir y coordinar las contrataciones de bienes, construcción de obras y prestación de servicios; garantizar, controlar y registrar los pagos oportunos y coordinar y ejecutar los procesos licitatorios. Para el año 2006, la Ley de Presupuesto le asignó al MINTUR la cantidad de Bs. 89.494,60 millones, la cual se vio incrementada en Bs. 70.785,19 millones, resultando un presupuesto acordado por la cantidad de Bs. 160,28 mil millones.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación estuvo orientada a evaluar selectivamente, los procesos de adquisición de materiales y suministros, activos reales y contratación de servicios, durante el ejercicio económico financiero 2006. La selección de la muestra se fundamentó en el método estadístico estratificado proporcional, según el cual, de 672 órdenes de compra por la cantidad de Bs. 3.818,29 millones, fueron seleccionadas 70 (10,42%) por Bs. 1.689,26 millones (44,24%) y de 762 órdenes de servicio por Bs. 4.676,76 millones, se tomaron 136 (17,85%) por Bs. 3.329,19 millones (71,19%); de procesos licitatorios, se evaluaron 2 licitaciones generales y 3 selectivas, que ascendieron a la cantidad de Bs. 3.329,06 millones; de ellas 1 resultó desierta; adicionalmente, se analizó la suscripción de un contrato de arrendamiento por Bs. 3.074,17 millones; todo ello, a los fines de evaluar los mecanismos de control interno vinculados con esos procesos y su contribución al cumplimiento de la misión institucional, así como, su legalidad y sinceridad.

Observaciones relevantes

Se evidenciaron adquisiciones por Bs. 1.381,73 millones, realizadas a proveedores a través de órdenes de compra y servicio que, por su tipo, fecha y monto, están sujetas al proceso de licitación selectiva; asimismo, se ubicaron órdenes de compra y de servicio por la cantidad

de Bs. 1.553,37 millones que, de manera individual, clasificaban para aperturar los debidos procesos de licitación selectiva, inobservando lo establecido en el artículo 72 de la Ley de Licitaciones (LL); Gaceta Oficial N° 5.556, Extraordinario del 13-11-2001. Tales circunstancias traen como consecuencia que no se garantizaran las condiciones más favorables para el organismo, ni la debida salvaguarda de los recursos otorgados, limitando la capacidad negociadora del Ministerio, con el fin de alcanzar las mejores condiciones económicas y especificaciones técnicas en las adquisiciones y/o contrataciones.

Se evidenció el pago total por Bs. 23,37 millones, según orden de pago N° 796 de fecha 09-01-2007, con recursos comprometidos durante el ejercicio económico financiero 2006, sin recibir la contraprestación en bienes, descritos en la orden de compra N° 604; igualmente, en la licitación MINTUR/OPPS-01/06 se ubicó un faltante de bienes, entre lo recibido y lo pagado de 20 teclados por Bs. 2,73 millones, que formaban parte de la factura N° 1.754 del 21-12-2006; situaciones que no se ajustan a lo establecido en el artículo 1.178 del Código Civil (CC) Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-82, el cual establece que todo pago supone una deuda, lo que ha sido pagado sin deberse está sujeto a repetición, en concordancia con lo dispuesto en el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de la Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (MNCIMGACDF) Gaceta Oficial N° 38.282 del 28-09-2005, norma 4.10.8 la cual señala que la unidad administradora debe revisar, antes de proceder al pago, a verificar la orden de compra, nota de entrega y acta de recepción definitiva de los bienes; las situaciones descritas ocurrieron por debilidades del sistema de control interno sobre las adquisiciones y/o contrataciones del Ministerio en el período evaluado; lo que, no contribuye a garantizar la correcta administración de los recursos asignados al mismo.

Se efectuaron pagos por concepto de reparaciones y remodelaciones mayores en las instalaciones (arrendadas) donde funciona MINTUR y sus entes adscritos, que ascendieron a Bs. 1.386,78 millones, inobservando la cláusula del contrato de arrendamiento que establece que las reparaciones mayores a 10 millones de bolívares, serán por cuenta

de la arrendadora, en concordancia con lo previsto en el artículo 1.159 del CC, el cual indica, el principio jurídico que los contratos tienen fuerza de ley entre las partes y no pueden ser revocados sino por mutuo acuerdo; la situación descrita ocurrió por la inexistencia de controles a los procesos administrativos llevados a cabo por el Ministerio. Lo cual no contribuye, con los principios de eficacia y eficiencia en la administración del gasto público que deben practicar los organismos que integran la Administración Pública Nacional.

La ejecución presupuestaria de las partidas 4.02.00.00.00 “Materiales, Suministros y Mercancías” y 4.03.00.00.00 “Servicios no Personales”, reflejan sub-partidas genéricas y específicas, con montos comprometidos superiores a los recursos asignados en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal 2006 y sus modificaciones por Bs. 3.348,33 millones, contrario a lo establecido en los artículos 49 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005; 57, numeral 4 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario, Gaceta Oficial 5.592 Extraordinario del 27-06-2006 y 38, numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que establecen que para considerar un compromiso como válidamente adquirido, éste debe estar previsto en una partida presupuestaria con crédito disponible en el presupuesto vigente. Esta situación ocurrió en aquellos casos en que las respectivas sub-partidas no se formularon en la Ley de Presupuesto y fue necesario su uso; tal circunstancia no contribuye con el adecuado control y administración del gasto.

El MINTUR no dispone de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados, que regulen, entre otros, los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios, en inobservancia de lo dispuesto en el artículo 22 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97, el cual establece que dichos manuales deben contener los pasos y condiciones que rigen los procesos ejecutados, y así como, estar aprobados por la máxima autoridad del organismo; al respecto, se evidenció que los mismos, se encuentran en proceso de elaboración

y revisión. Tal situación permite, la discrecionalidad en la aplicación de los procedimientos al no existir parámetros internos que establezcan las funciones y responsabilidades para su correcto funcionamiento.

Los expedientes administrativos contentivos de la información relativa al proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, no se encuentran adecuadamente estructurados, ni organizados, siguiendo un procedimiento lógico y uniforme; esta situación se debe a que no son examinados regularmente y a la carencia de manuales de normas y procedimientos. Tal circunstancia contraviene lo establecido en los artículos 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01-07-81, el cual dispone que se debe mantener la uniformidad de los expedientes y la administración deberá racionalizar sus sistemas y métodos de trabajo, y asimismo el artículo 23, literal “a” de las NGCI, el cual indica que toda operación administrativa debe estar lo suficientemente respaldada con información completa y exacta, así como archivarlos siguiendo un orden cronológico; esta situación dificulta el control, orden y secuencia de los soportes que sustentan el desarrollo de los procesos administrativos.

No se evidenció la existencia de actas de control perceptivo correspondiente a las adquisiciones de bienes, desatendiendo lo contenido en el MNCIMGACDF, norma 4.11.2 que establece que el control perceptivo debe practicarse al momento de la recepción de los bienes adquiridos, asimismo, la norma 4.10.7 señala que, cuando la unidad reciba los bienes y servicios adquiridos, los funcionarios responsables deben realizar el control perceptivo de los mismos y elaborar la respectiva acta de recepción definitiva, situación que deriva de la ausencia de una unidad que se encargue de realizar dicha actividad. Esta situación no permite garantizar que las adquisiciones y contrataciones ejecutadas se guíen por los principios de oportunidad, calidad y seguridad en la entrega de los mismos.

Conclusiones

El proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, llevado a cabo por el MINTUR se realizó con evidentes

fallas de control en su ejecución, toda vez que se obvió la apertura de procesos de licitación selectiva, en casos que lo ameritaban; asimismo, se efectuaron pagos a terceros sin recibir la debida contraprestación de los bienes y/o servicios; se evidenciaron gastos por concepto de reparación y remodelación sin considerar las cláusulas establecidas en el contrato de arrendamiento; la ejecución de los recursos presupuestarios asignados refleja sub-partidas genéricas y específicas, con montos comprometidos superiores a los recursos asignados en la Ley de Presupuesto y sus modificaciones; además, el MINTUR no dispone de manuales de normas y procedimientos debidamente aprobados y los expedientes administrativos no se encuentran estructurados, ni organizados, siguiendo un procedimiento lógico y uniforme; asimismo, no se evidenció la existencia de actas de control perceptivo en la adquisición de bienes.

Recomendaciones

El titular del MINTUR y el Director General de la Oficina de Administración y Servicios, deben proceder a:

- Girar las instrucciones pertinentes a los responsables de los procedimientos de adquisiciones de bienes y contrataciones de servicios, a fin de que garanticen el cumplimiento de las normas y condiciones establecidas en la Ley de Licitaciones, su reglamento y en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.
- Velar por las condiciones más favorables para el Ministerio en los procesos de adquisiciones de bienes y servicios, evitando entre otros, el pago de facturas sin la debida contraprestación y el incumplimiento de condiciones contractuales en resguardo de los intereses del organismo.
- Evaluar la ejecución presupuestaria de manera regular, a través de un seguimiento efectivo con el fin de evitar compromisos superiores al gasto acordado.
- Proceder a la aprobación de los instrumentos normativos que definan las normas y procedimientos de los procesos administrativos, los cuales deberán contener, entre otras, las funciones, responsabilidades, niveles de autoridad de la Oficina, y los diferentes pasos a seguir para ejecutar las atribuciones que le han sido encomendadas.

- Girar las instrucciones pertinentes, a los fines de que las personas involucradas en los procesos de conformación y posterior resguardo de los expedientes administrativos, adecúen dicha actividad con lo establecido en la normativa que regula la materia.
- Verificar que se realice el control perceptivo a las adquisiciones de bienes materiales y suministros con el objeto de garantizar que los mismos cumplan con las especificaciones requeridas por el Ministerio.

OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO (ONCP)

INFORMACIÓN ELECTRÓNICA DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO Y SU INTEGRACIÓN CON OTRAS APLICACIONES

El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) es una herramienta desarrollada en lenguaje de programación Visual Basic 6.1 con manejador de base de datos Oracle 9i., para la programación de los desembolsos de las operaciones de deuda producto de los contratos de préstamos, bonos y daciones en pago; así como, para el control de los pagos realizados por tales operaciones. El Sistema de Contabilidad de Crédito Público (CONCREPUB), es una aplicación desarrollada por el personal de la Oficina de Informática, del Ministerio de Finanzas, actual Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (MF), en lenguaje de programación Visual Basic 4.0 con manejador de base de datos Access, se utilizó para el registro de la contabilidad de las operaciones de crédito público hasta el 31-12-2005, fecha a partir de la cual se sustituyó por el Sistema de Contabilidad de Administración de la Deuda (SISCONAD); el cual está desarrollado en Developer 2000 con manejador de base de datos Oracle 9i., concebido para el registro de las operaciones contables de la Oficina, en tiempo real.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión y evaluación selectiva de las transacciones electrónicas de las operaciones contables de la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) y la emisión de los Estados Financieros para los ejercicios económico financieros 2004 al 2006, enmarcado dentro de las actividades de entrega de servicio y soporte técnico; así como, la evaluación del

proceso de adquisición de equipos tecnológicos, efectuado por el personal de dicha oficina en el mismo período.

Observaciones relevantes

Inexistencia de un Plan formal de Continuidad Operativa, que garantice el funcionamiento de los sistemas de información administrados por la ONCP; situación que no se ajusta a lo dispuesto en el objetivo de control DS4 del COBIT “Asegurar el servicio Continuo”, que dispone la obligación de la Gerencia de desarrollar, mantener y probar dicho plan, así como todos sus componentes (respaldo, planes de continuidad, entre otros), concatenado con el artículo 32, literal “f”, numerales 2 y 5 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17-06-97, referido al aseguramiento de la recuperación de las capacidades de procesamiento de la plataforma tecnológica en caso de desastre; lo cual obedece fundamentalmente, a limitaciones en la asignación de las responsabilidades sobre la continuidad de los servicios y la autoridad para ejecutarlas y trae como consecuencia, que la respuesta de TIC a las interrupciones mayores sea reactiva y sin preparación, derivando en que la ONCP no pueda garantizar la continuidad mínima de operaciones de la plataforma tecnológica, en caso de presentarse una contingencia o desastre, ni la restauración de los servicios en un tiempo y costo razonable.

Inexistencia de manuales, políticas, normas y procedimientos formalmente aprobados, para la administración de contraseñas, creación de perfiles y roles de usuarios, control de cambios y métodos para la verificación y corrección de errores de entrada de datos y/o rechazo de los mismos, en las aplicaciones relacionadas con las operaciones de crédito público, administradas por la ONCP (SIGADE, SISCONAD, CONCREPUB), contrario a lo dispuesto en el artículo 22 de las NGCI, el cual establece que los manuales técnicos y de procedimientos deben ser aprobados por las máximas autoridades jerárquicas de los organismos e incluir los diferentes pasos y condiciones de las operaciones a ser autorizadas, aprobadas, revisadas y registradas, en concordancia con el objetivo de control AI4 del COBIT “Facilitar la Operación y el Uso”, que dispone el requisito de generar documentación y manuales para usuarios y para TIC, así

como proporcionar entrenamiento para garantizar el uso y la correcta operación de aplicaciones e infraestructura. Situación que puede relacionarse con el hecho de no estar expresamente definida, la dependencia que debe ejercer la administración de los recursos de TIC ubicados en la ONCP, por lo que la Oficina de Informática del MPPPF y la Dirección General de Tecnologías de Información y Comunicación de la precitada Oficina Nacional realizan funciones inherentes a ello, lo cual trae como consecuencia, discrecionalidad en la administración de dichos recursos de TIC, y puede afectar la continuidad del servicio o la integridad de la información procesada por la ONCP.

Las situaciones que se mencionan a continuación, se pueden vincular con el hecho de que aún no ha sido implantado el desarrollo informático que permita el registro único de las transacciones contables de las operaciones de crédito público a partir de los auxiliares automatizados en el Sistema de Contabilidad Pública (SIGECOF), aunado a que, el registro de la contabilidad de la ONCP, en el SISCONAD, no se efectúa en tiempo real; trayendo como consecuencia que una misma transacción deba ser procesada varias veces y registrada en diversas bases de datos y, además, que no esté disponible en el Sistema de Contabilidad Pública, toda la información demandada, implicando que la Nación no disponga de manera oportuna e inmediata, es decir, en tiempo real, de los Estados Financieros, lo cual se contrapone a lo dispuesto en el artículo 96 ordinal 7 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 37.606 del 09-01-2003, que establece el deber de la ONCP, de registrar las operaciones de crédito público en forma integrada al Sistema de Contabilidad Pública, y el objetivo de control AI2 “Adquisición y Mantenimiento del Software de Aplicación” de COBIT, que dispone la obligación de la Gerencia de proporcionar funciones automatizadas que soporten efectivamente los procesos del negocio.

- El cierre de los ejercicios en el SIGECOF, se efectúa manualmente en la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP), a partir de los saldos de deuda pública certificados, al final de cada ejercicio presupuestario, por el personal de la ONCP, con base en la información del SIGADE.

- Durante los años 2004 y 2005, no se generó estado financiero alguno, a través del CONCREPUB, aplicativo auxiliar vigente para el registro de la contabilidad de las operaciones de crédito público.
- El balance general de las operaciones de deuda pública, para el período 2001-2005, fue suministrado a esta comisión, tomando como base la información registrada en el (SISCONAD), una aplicación que entró en funcionamiento a partir del primer trimestre del año 2006. Al término del trabajo de campo (22-06-2007), se estaba validando la información contable del año 2006, registrada en el SISCONAD.
- El SISCONAD, desde su entrada en producción, no opera en línea con el SIGADE, para el registro contable de las operaciones de crédito público, ya que, primero se efectúa manualmente, una carga masiva de información por períodos, a través de unas plantillas diseñadas entre el personal del área de contabilidad y el de informática de la ONCP, y de esa forma, se generan automáticamente los asientos contables de cada ejercicio, una vez validadas las transacciones por la División de Contabilidad.
- La interrelación entre los sistemas de Crédito Público y Contabilidad, establecida en el marco legal, presenta un atraso de más de 4 años, toda vez que la reforma a la LOAFSP, que aplica para el caso en comento, fue publicada el 09-01-2003, sin embargo, el personal de la ONCP, conjuntamente con el de la ONCOP, se encuentra trabajando, desde el 29-01-2007, para la puesta en producción del enlace SIGADE-SIGECOF, que permitirá la citada interrelación entre los sistemas.

No se evidenció la existencia de una bitácora para el reporte de los errores de los aplicativos de los sistemas SIGADE y SISCONAD, administrados por la ONCP, aunque, por las fallas del SIGADE, los errores son registrados en los Logs y reportados vía correo electrónico, al personal de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). No obstante que, los objetivos de control DS10 “Administración de problemas e incidentes” y DS13.6 “Bitácoras de Operación” del COBIT, respectivamente establecen que la Gerencia de TI debe definir e implementar un sistema de administración de problemas,

que asegure su identificación y resolución de manera oportuna y eficiente, proporcione adecuadas pistas de auditoría para realizar el seguimiento a partir de sus causas, y trabaje estrechamente con la administración de cambios, disponibilidad y administración de la configuración; así como almacenar en bitácoras la suficiente información cronológica de las operaciones para permitir la reconstrucción, revisión y el examen oportuno de las secuencias de tiempo del procesamiento de información. La situación descrita obedece fundamentalmente, a la deficiencia de controles y políticas para la administración de problemas e incidentes, y en consecuencia, al no efectuarse un seguimiento oportuno de los eventos ocurridos en los sistemas, sobre la base de un registro estructurado, los problemas no pueden ser solucionados en el menor tiempo posible ni minimizados en el futuro, de manera eficiente.

Debido a fallas relacionadas con la planificación y los procesos administrativos que, en materia de licitaciones, llevó a cabo la ONCP, durante los ejercicios económico financieros 2005 y 2006, se realizaron adquisiciones de recursos vinculados con Tecnología de Información, por montos de Bs. 135,06 millones y Bs. 250,36 millones, correspondientes a Órdenes de Compra Directas, canceladas mediante cheques y órdenes de pago respectivamente, cuando por los montos y la naturaleza de los bienes adquiridos debieron ser objeto de un proceso de licitación selectiva, toda vez que las sumas de las erogaciones efectuadas superaron las unidades tributarias (UT)² establecidas en el numeral 1 del artículo 72 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, (Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13-11-2001), cuyo texto dispone que .puede procederse por Licitación Selectiva; en el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado desde mil cien unidades tributarias (1.100 UT) y hasta once mil unidades tributarias (11.000 UT)...”. Tomando en cuenta que los procedimientos para la selección del contratista, previstos en el Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, fueron establecidos con la finalidad de que

² Valor de la Unidad Tributaria (UT): Bs. 29.400,00 y Bs. 33.600,00 para los años 2005 y 2006, según Gacetas Oficiales Nros. 38.116 y 38.350 del 27-01-2005 y 04-01-2006, respectivamente.

los contratistas de la Administración Pública sean escogidos mediante Licitación, de tal forma que todos los entes y organismos públicos regidos por ella, deben aplicarla en todos los procedimientos de selección de contratistas, como son: “Licitación General”, “Licitación Selectiva”, “Licitación Anunciada Internacionalmente” y “Adjudicación Directa”, el hecho mencionado obvió los principios de legalidad, transparencia, competitividad y procedimientos señalados en el citado Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones, al desconocer su espíritu, propósito y razón, el cual quedó claramente establecido en su artículo 1 de la manera siguiente: “... tiene por objeto regular los procedimientos de selección de contratistas, por parte de los sujetos a que se refiere el artículo 2, para la ejecución de obras, la adquisición de bienes muebles, y la prestación de servicios distintos a los profesionales y laborales.”, y ocasiona que los procedimientos de selección de contratistas, no se desarrollen respetando los principios de economía, transparencia, honestidad, eficiencia, igualdad, objetividad, buena fe, confianza e idoneidad en la selección de las empresas, previstos en nuestra Carta Magna, en concordancia con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el cual dispone que: “La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. Asimismo, se efectuará dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica”.

Conclusiones

De la evaluación efectuada a los mecanismos de control interno de tecnología de información y comunicación implantados en la Oficina Nacional de Crédito Público, se concluye que no garantizaron la confiabilidad de la información electrónica procesada, almacenada y reportada por los sistemas SIGADE, CONCREPUB y SISCONAD, durante los ejercicios económico financieros 2004-2006, en razón de que los mecanismos para el resguardo de la información, ante el uso no autorizado, divulgación y modificación de los datos electrónicos, no se ajustan a lo dispuesto en las mejores prácticas de TIC ni en las normas legales y sublegales que rigen la materia; los procedimientos de registro de los asientos contables, en los aplicativos SIGADE y SISCONAD, no

se efectúan en tiempo real (on line); y además el SIGADE y las otras aplicaciones para el registro de las operaciones de crédito público (CONCREPUB, SISCONAD), no se encuentran interconectadas con el SIGECOF, por lo tanto no se efectúa un registro único por transacción.

De la evaluación realizada del proceso administrativo relativo a las adquisiciones de bienes vinculados con la tecnología, se concluye que no existió una planificación que permitiera llevar un control de las compras realizadas durante el período 2004-2006, que contribuya a garantizar las mejores condiciones de precios, calidad de bienes y servicios, la debida salvaguarda de los recursos erogados, ni el apego a las disposiciones legales y sublegales.

Recomendaciones

Con fundamento en lo expuesto, y dada la importancia de las observaciones señaladas, este Organismo Contralor, a fin de fortalecer el sistema de control interno de la ONCP, considera pertinente recomendar al Jefe de la Oficina, girar las instrucciones pertinentes a los fines de:

- Establecer, en el inmediato plazo, un plan de continuidad operativa debidamente documentado, aprobado e informado, así como, la asignación de responsabilidades sobre su ejecución y control, con miras a evitar que las respuestas a las interrupciones sean de carácter reactivo y el servicio pueda ser recuperado en el menor costo y tiempo.
- Crear e implementar a la brevedad, políticas, normas y procedimientos formales y debidamente documentados, que definan la dependencia responsable de garantizar la adecuada administración de contraseñas, la creación de perfiles y de roles de usuarios, a objeto de llevar un control de las transacciones y de quién las realiza.
- Culminar a la brevedad posible, la validación de la información contable referente al ejercicio económico financiero 2006 y lo que va del 2007 en el SISCONAD, a los fines de que la contabilidad de las operaciones de crédito público, comiencen a registrarse en tiempo real, de acuerdo con la concepción del sistema; asimismo, efectuar los esfuerzos necesarios para

que junto con la ONCP, se culmine e implemente, el desarrollo informático que permita de manera integrada, automática y en línea, el registro único de las transacciones de crédito público en el SIGECOF, con todos los datos necesarios, de modo que se generen todas las salidas de información que se demanden; y finalmente, compartir esfuerzos con la ONCOP, para regularizar la situación de atraso en el Balance General de Hacienda Pública.

- Efectuar estudios técnicos para la implementación de un sistema de administración de problemas, seguimiento y registro de incidentes, que incluya, el escalamiento de los mismos, y a su vez asegure, que dichos incidentes sean resueltos e investigados para prevenir recurrencias, minimizando costos del tiempo sin servicio y de restitución de sus procesos automatizados para atender la demanda de la Oficina.
- Establecer los mecanismos de control interno que garanticen que los procesos de contratación para la adquisición de bienes, se realicen conforme a la planificación y programación de las compras de cada ejercicio económico financiero, y de acuerdo con lo previsto en la Ley de Licitaciones, en cuanto al cumplimiento de los procesos de selección de contratistas, para garantizar la economía, transparencia, eficiencia, igualdad y legalidad de las operaciones realizadas.

OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO (ONCP)

SEGUIMIENTOS DE LA DEUDA PÚBLICA

La Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), dependencia adscrita al Ministerio del Poder Popular para las Finanzas (MF), creada según lo establecido en el artículo 96 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) Gaceta Oficial N° 37.029 del 05-09-2000, tiene como misión asegurar la existencia de políticas de endeudamiento, así como una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. Entre sus atribuciones está registrar las operaciones de crédito público en forma integrada al sistema de contabilidad pública.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación comprendió el seguimiento a las recomendaciones formuladas por este Máximo Órgano de Control, mediante Informes Nros. 0373 y 0098 de fechas 23-12-2003 y 25-05-2004, respectivamente, específicamente, la evaluación de los registros contables de las transacciones de crédito público; así como la relacionada con la estrategia de deuda instrumentada por la ONCP, para el período 2004-2006. Todo ello, a los fines de evaluar la legalidad, exactitud y sinceridad de la información contable, funcionamiento del Módulo de Contabilidad (Registro de Operaciones de Crédito Público) del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF); sistema de control interno de la ONCP; sostenibilidad y vulnerabilidad de la deuda pública; efecto de las operaciones de canje y recompra de deuda pública, en el perfil de vencimiento, y destino de los recursos del endeudamiento bruto.

Observaciones relevantes

Continúan sin solventarse las deficiencias que, en relación con los registros de las operaciones de crédito público, se presentan en el diseño contable del sistema SIGECOF y en la falta de remisión de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública (ONCOP) de los mayores analíticos correspondientes a los cierres anuales del período 2003-2006, contrario a lo establecido en los numerales 3 y 9 de los artículos 4 y 6, respectivamente, de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP) Gaceta Oficial N° 36.100 del 04-12-96, los cuales disponen que la situación financiera y los resultados de las operaciones de los entes deben presentarse en forma periódica y por lapsos iguales a un año coincidente con el ejercicio fiscal, a los efectos de hacer posible la comparación de los datos de un ejercicio con otro, asimismo, destaca la norma que dicha información debe reunir requisitos de certidumbre tal que le otorgue, frente a los usuarios, el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes. Situación que trae como consecuencia, que la República no cuente con la información financiera necesaria para la toma de decisiones, por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma, y no disponga del Balance General de la Hacienda Pública.

Deficiencias en los mecanismos de control, relativos al seguimiento de la ejecución presupuestaria y registros de las transacciones contables, ocasionan que la información generada por el SIGECOF y el Sistema de Contabilidad de Administración de la Deuda (SISCONAD) no sea confiable y exacta, contrario a lo establecido en el literal “b” del artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, referido a la obligación del control interno de cada organismo o entidad de garantizar la cabalidad, veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, las cuales originan diferencias entre:

- El total del causado y pagado de los años 2004 y 2005 que suman Bs. 315,19 millones, en la partida 4.06 Servicio de la Deuda Pública y Disminución de Otros Pasivos, según reporte denominado “Ejecución por Organismo a Nivel de Unidad Ejecutora, Partidas y Subpartidas”, emitido por el SIGECOF.
- Las transacciones registradas en los sistemas de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) y SISCONAD, por concepto de “Comisiones Pagadas” de los contratos de préstamos suscritos durante los años 2005 y 2006, por Bs. 5.282,46 millones.

Debido a la falta de aprobación de la estructura organizativa de la ONCP, por parte de la máxima autoridad del MF, no se dispone formalmente del área de servicios intermedios (Middle Office), que proponga las políticas y estrategias de endeudamiento público, lo cual no se ajusta a lo dispuesto en las Directrices para la Gestión de la Deuda Pública (documento elaborado por el personal del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de fecha 21 de marzo de 2001), el cual señala que, los servicios intermedios se encargarán de analizar, dar seguimiento e informar sobre los riesgos que pudiera correr la cartera, además de evaluar el desempeño de los gestores de la deuda en función de los puntos estratégicos de referencia que se hayan fijado. En consecuencia, la Oficina no dispone de un área que regularmente realice pruebas de tensión de la cartera de deuda, que se basen en las perturbaciones económicas y financieras a las que el gobierno y, en forma más general el país, puedan estar expuestos, que le permitan identificar y descartar las mayores fuentes de riesgo y los factores de mercado

que se encuentran detrás de ellas, así como, verificar el cumplimiento de las políticas implementadas por la Oficina, en cuanto al manejo de su cartera.

El indicador Deuda Pública Nacional/PIB, mostró durante el período 2003-2006, una tendencia decreciente, al pasar de 46,96% a 24,29%, debido a que el endeudamiento está creciendo en menor proporción que la tasa de crecimiento de la economía, lo que obedece al aumento en los componentes del PIB, a saber, 156,40% el gasto de consumo final, 372,00% en inversión y 165,78% en las exportaciones netas, apoyado en el incremento promedio de 10,23% del precio del barril de petróleo, desde el año 2004 hasta el 2006. Situación que ha conducido a una mejora sustancial en el nivel de sostenibilidad de la deuda pública de Venezuela, permitiendo de esta forma la acumulación de capital productivo que puede ser destinado a la inversión en proyectos de gran envergadura, que contribuyan a aumentar el nivel de bienestar social de la nación, lo que está en concordancia con lo establecido en las Directrices para la Gestión de la Deuda Pública, en el sentido de vincular la gestión de la deuda a un marco macroeconómico claro, que reduzca la incertidumbre en los mercados financieros relacionados con el país que emite la deuda, evitándose así una prima de riesgo más elevada.

La alta proporción de la deuda externa respecto a la deuda total, no ha sido un factor elevado de riesgo, debido al control de cambio implementado en Venezuela a partir de febrero del año 2003. Situación que disminuye el riesgo cambiario que representa para el país, tener alto nivel de deuda externa, lo que está acorde con lo establecido en las Directrices para la Gestión de la Deuda Pública, en cuanto a que se debe tener en cuenta el régimen cambiario elegido para disminuir los efectos monetarios adversos de la gestión de la deuda. Como consecuencia, se disminuye el riesgo de la volatilidad cambiaria, aún cuando debe alertarse sobre el riesgo que representa el hecho de que el régimen cambiario se torne insostenible, para lo cual se deben evaluar las variables macroeconómicas del sector externo (Producción de bienes y servicios), en los mercados internacionales, que permiten el anclaje cambiario.

La Deuda Pública Interna como proporción del PIB, ha disminuido progresivamente en los últimos 3 años, ubicándose para el año 2006 en 9,28% del PIB, en comparación con un nivel de 14,01% presentado para el año 2004, lo que se traduce en una política de menor crecimiento. Del mismo modo, el indicador Deuda Pública Externa / PIB, pasó de 24,15% al cierre del año 2004 a 15,01% al final del año 2006, observándose una reducción de 12,48% del saldo insoluto de la Deuda Pública Foránea, para el cierre del último año en estudio. Tales comportamientos obedecen a las políticas implementadas por la ONCP, en cuanto a las recompras y pagos anticipados de Deuda Interna realizados entre los años 2004 y 2005; así como a la operación de recompra de los Bonos Brady (Par y Descuento), por un monto de US\$ 3.900,00 millones, correspondientes a la Deuda Externa y a la creación, en el segundo semestre del año 2005, del Fondo de Desarrollo Nacional (FONDEN), que ha permitido la disminución de las necesidades de financiamiento, tanto de origen interno como externo. Situación que incide en una mejora sustancial de la sostenibilidad del endeudamiento público, lo cual está enmarcado en las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (LGPDESN), elaborado por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, en septiembre del 2001, que plantea la necesidad de una adecuada administración del endeudamiento público de mediano y largo plazo.

El coeficiente Costo Financiero/PIB arroja un promedio de 2,82% para el período 2004-2006, presentando una tendencia decreciente desde el año 2003, cuando se ubicó en 5,13%, en comparación con 2,08% al cierre del año 2006, comportamiento explicado, en parte, por las tasas positivas de crecimiento que ha experimentado la economía. Al respecto, cabe destacar que el costo financiero de la deuda interna en relación al PIB, presentó una reducción entre los años 2003 y 2006 de 2,08% del PIB, pese al crecimiento promedio de 14,84% que muestra el saldo insoluto de la deuda interna en términos de moneda nacional, lo que obedece a la baja en las tasas de interés del mercado bancario nacional (regulación del spread bancario, por parte del Banco Central de Venezuela, desde el mes de mayo del año 2005). En cuanto al costo financiero de la deuda externa con relación al PIB, se observó una disminución

durante el período en estudio (2004-2006) de 0,32% del PIB, no obstante el incremento promedio de 4,54% en el saldo insoluto de la deuda externa, en términos de divisas, y a la tendencia al alza, desde el año 2005, de los tipos de interés impulsados por la política monetaria restrictiva de la Reserva Federal (Autoridad Monetaria de los Estados Unidos de Norte América), para equilibrar el ciclo expansivo por el cual atraviesa la economía norteamericana, así como un ritmo de crecimiento de las tasas de interés de referencia, por parte del Banco Central Europeo, dentro de un contexto de expansión en sus mercados internos. Tales situaciones se corresponden con las LGPDESN 2001-2007, en cuanto a establecer políticas de endeudamiento dirigidas a desarrollar el mercado interno, lo cual ha permitido disminuir el riesgo de incumplimiento si la política de control de cambio no genera los efectos previstos de estabilización en los términos de intercambio monetario, y adicionalmente, favorece una cultura de inversión en instrumentos financieros de naturaleza interna, entre los pequeños inversionistas de la población venezolana.

La mejora en los resultados presupuestarios, experimentada durante el período 2004-2006, implicó una disminución de las necesidades de financiamiento de Bs. 3,95 billones, en razón de que la Gestión Fiscal del Sector Público Restringido, obtuvo un promedio de 1,70% del resultado presupuestario financiero/PIB, lo cual, aunado a la mejora del coeficiente presupuestario primario/PIB (4,63%), evidencia mayor fortaleza para afrontar los pagos correspondientes al costo financiero del endeudamiento público, tendencias que van acorde con lo establecido en las LGPDESN 2001-2007, en cuanto al desarrollo de políticas que conduzcan al logro de los objetivos de sostenibilidad fiscal, de manera de aumentar la eficiencia en la Administración Pública, mejorar la prestación de servicios públicos, liberar recursos para elevar el bienestar social, alcanzar el equilibrio intertemporal de las cuentas fiscales y cumplir con lo exigido por la pauta constitucional de desarrollar la programación de las finanzas públicas en un marco plurianual, que recoge la expresión cuantitativa de la planificación financiera del Estado, y debe orientarse hacia la eliminación gradual del déficit fiscal. Tal circunstancia se debe al aumento, en promedio, de los ingresos fiscales durante el período antes señalado, que fue ligeramente ma-

yor (36,70%), al que se obtuvo del lado del gasto (35,00%) y se tradujo en un resultado superavitario.

El indicador Deuda Pública Externa/Reservas Internacionales, experimentó una disminución constante durante el período 2004-2006, al presentar un promedio de 95,94% en contraste con un nivel de 128,41%, observado entre los años 1999-2003, hasta ubicarse en 72,79% para el año 2006. Tal circunstancia se explica, por la disminución del endeudamiento externo, por el aumento de las reservas internacionales, como consecuencia de la política cambiaria, y por el incremento de los ingresos obtenidos por las exportaciones petroleras, tomando en consideración que la variación porcentual promedio de aumento en las reservas internacionales (20,68%), ha sido mayor a la presentada por la deuda pública externa (4,54%), durante el período en estudio. Tales situaciones han permitido que la República minimice el riesgo relativo a la interrupción de flujos externos, al contar con una mayor capacidad de pagos, así como, incrementar el margen de maniobra con que cuenta para hacer frente a sus obligaciones, en caso de perturbaciones económicas y financieras, tal como lo señalan las Directrices para la Gestión de la Deuda Pública, en cuanto a la adopción de medidas apropiadas sobre las reservas oficiales de divisas.

En relación con el perfil de vencimiento de la deuda pública, se precisó que existe una tendencia a disminuir la concentración de títulos de deuda interna directa con vencimiento a corto plazo (2 años). Al comparar los 2 primeros años de la proyección de los vencimientos de los citados compromisos para el período 2004-2009, con respecto al lapso comprendido entre el 2007 y 2020, al cierre de los ejercicios económico financiero 2003 y 2006, respectivamente, se observó una disminución de 12,97%, al pasar de 71,00% a 58,03%, apoyados en la colocación, durante el año 2006, de nuevos instrumentos financieros denominados: Títulos de Interés Fijo (TIF), con plazos de hasta 14 años. No obstante a la estrategia aplicada por la ONCP, la concentración de vencimientos a corto plazo, de la deuda interna, continúa siendo elevada (58,03%), situación no acorde con lo establecido en las LGPDESN 2001-2007, que plantean la necesidad de distribuir el impacto de la deuda pública dentro de un perfil intertemporal más adecuado a

las disponibilidades de recursos presupuestarios, en contraposición con el perfil de vencimiento de amortización de la deuda externa, que mantiene mejor distribución en el tiempo. En consecuencia, las estrategias llevadas a cabo por la ONCP, tendentes a mejorar el perfil de vencimiento de la deuda doméstica, han permitido minimizar el impacto del servicio de la deuda en el presupuesto público, con lo cual el Ejecutivo Nacional dispondrá de mayores recursos para la inversión pública, lo que se evidencia en la reducción progresiva del servicio de la deuda pública del total del presupuesto causado, toda vez que, del análisis realizado a la ejecución financiera por objeto del gasto de la Ley de Presupuesto de los ejercicios económico financieros 2003, 2004 y 2005, se observó una disminución del servicio al pasar de 31,95% en el 2003 a 17,19% en el 2005, es decir, se disminuyó en 14,76%, ayudado en parte, por las medidas de control de tasas de interés del BCV y las operaciones de reestructuración y recompra de instrumentos financieros, que contribuyeron a la reducción del saldo de la deuda y a la liberación de recursos del presupuesto público.

En cuanto a la estructura de la Ley Especial de Endeudamiento Anual (LEEA) para los ejercicios económico financieros 2004, 2005 y 2006, se observó que el producto de las operaciones de crédito público va dirigido principalmente a financiar el servicio de la deuda pública, el cual para el período 2004-2006, presentó una variación neta de 32,30%, en relación con el total de la LEEA, incremento originado por la carga financiera que continúan representando, en el presupuesto público, los intereses de los empréstitos, que para el 31-12-2006, alcanzaron la cantidad Bs. 3,17 billones y US\$. 2.210,00 millones, en deuda interna y externa, respectivamente. Del mismo modo, el concepto Programas y Proyectos, mostró una evolución positiva de 6,90%, en contra parte con los conceptos Gestión Fiscal y Pago de Compromisos, que muestran variaciones negativas, lo que denota la intención del Ejecutivo Nacional de dar cumplimiento a las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, en el sentido de establecer un orden de preferencias para la obtención de financiamiento orientado a la ejecución de los programas y proyectos de interés Nacional. En consecuencia, se han destinado mayores recursos para mejorar la calidad de los

servicios públicos, especialmente en educación, energía, agua y transporte.

Conclusiones

Los mecanismos de control interno implementados por la ONCP, no contribuyen a garantizar la veracidad y oportunidad de la información presupuestaria, financiera, administrativa y técnica, toda vez que, entre otras, ocasionan que continúen sin solventarse las deficiencias en el registro de las operaciones de crédito público en el SIGECOF; admiten diferencias entre la ejecución presupuestaria del causado y pagado de los años 2005 y 2006, y en el registro de las transacciones contables contenidas en los sistemas SIGADE y SISCONAD, por concepto de “Comisiones Pagadas”. Igualmente, persisten debilidades en el manejo y administración de los medios de financiamiento, relacionadas con los aspectos de ambiente de control, evaluación de riesgos, información, comunicación y supervisión, tales como: falta de aprobación, por parte de la máxima autoridad del MF, de la estructura organizativa de la ONCP, con la consecuente ausencia formal del área de servicios intermedios (Middle Office). No obstante a las deficiencias antes mencionadas, se observó que, en cuanto a la sostenibilidad de la deuda pública, se han presentado circunstancias y adoptado políticas económicas que han favorecido su manejo, tales como: los altos precios del barril de petróleo a nivel internacional, altas tasas de crecimiento del PIB nacional, el control de cambio y la disminución del saldo de la deuda externa por la recompra de Bonos Brady, que han permitido al Ejecutivo Nacional, recurrir en menor proporción a operaciones de crédito público para financiar programas y proyectos y cubrir los compromisos vinculados con el endeudamiento externo, disminuyendo la vulnerabilidad subyacente y permitiendo minimizar el riesgo relativo a la interrupción de flujos externos, al contar con una mayor capacidad de pago, e incrementar el margen de maniobra con que cuenta para hacer frente a sus obligaciones, en caso de perturbaciones económicas y financieras. Sin embargo, del análisis realizado al perfil de vencimientos, se evidenció que, a pesar de la tendencia a disminuir la concentración de títulos de deuda interna directa con vencimiento a 2 años, apoyados principalmente en la colocación, durante el año 2006, de

nuevos instrumentos financieros con plazos de hasta 14 años, la concentración de vencimientos a corto plazo de la deuda interna, continúa siendo elevada (58,03%).

Recomendaciones

Se insta al Jefe de la ONCP a girar las instrucciones pertinentes a los fines de:

- Solicitar a la ONCOP los mayores analíticos correspondientes al período 2003-2006, a fin de realizar los cierres contables correspondientes a los citados años, así como, efectuar reuniones de trabajo que permitan unificar los criterios vinculados con el diseño contable del sistema SIGECOF, a objeto de actualizar su Manual Funcional, relativo al registro de las operaciones de crédito público.
- Establecer mecanismos de control interno que garanticen la sinceridad y oportunidad de la información, relacionada con la ejecución presupuestaria y el registro de las transacciones contables.
- Realizar las gestiones a que haya lugar, ante los miembros de la Comisión de Reestructuración del MF, con miras a presentar para la aprobación del Ministro del Poder Popular para las Finanzas, la estructura organizativa que permita incorporar formalmente, el área de servicios intermedios (Middle Office) en la ONCP.
- Aplicar medidas que procuren mejorar el perfil de vencimiento de la deuda pública interna, con el fin de reducir la carga de servicio de la deuda en el corto plazo y liberar así recursos del presupuesto público, en aras de que sean destinados a la inversión social o de infraestructura, según las prioridades que establezca el Ejecutivo Nacional.
- Continuar aprovechando la favorable coyuntura del mercado petrolero, del crecimiento de la economía nacional y las medidas cambiarias adoptadas por el Ejecutivo Nacional, para favorecer la gestión de la deuda pública en cuanto a sus niveles de sostenibilidad, mediante su reducción como resultado, previo estudio de costos, de recompras de instrumentos que constituyen las operaciones de crédito público, entre otras medidas que pueda ejecutar la ONCP, para el cumplimiento de sus funciones.

SERVICIO AUTÓNOMO DE SANIDAD AGROPECUARIA (SASA)

ADQUISICIÓN DE BIENES Y CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

En razón de la importancia que representa para la República, la seguridad y soberanía alimentaria y a fin de fortalecer el desarrollo económico y social de la agroindustria del país, mediante Decreto Presidencial N° 2.064, (Gaceta Oficial N° 3.181 Extraordinario del 17-01-1992) se crea el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria (SASA), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras. El proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios se inicia con el requerimiento de las diferentes Direcciones, lo que origina la solicitud de compra y/o servicio, posteriormente, en la División de Compras y Servicios Generales, se consulta el listado de proveedores y se solicita al menos 3 cotizaciones, que una vez remitidas por los proveedores, son analizadas, y dependiendo de su monto, se considera o no iniciar un proceso de licitación. En aras de combatir, prevenir y erradicar las plagas y demás agentes morbosos perjudiciales a los animales, vegetales y sus respectivos productos y sub-productos para la consecución y los fines de asegurar el abastecimiento de alimentos en la República, mediante el Decreto N° 4.395, (Gaceta Oficial N° 38.408 del 29-03-2006), se aprobó el “Plan Excepcional de Fortalecimiento y Desarrollo, para Garantizar la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, mediante los proyectos Fitosanitarios y Zoonosanitarios que permitan la Prevención, Combate, Control y Erradicación de Plagas y Enfermedades”, atendiendo a los 9 lineamientos impartidos por el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, y en aplicación de los principios consagrados en los artículos 305 y 306 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Alcance y objetivos de la actuación

La actuación se orientó a comprobar la legalidad y sinceridad de la ejecución del proceso de adquisición de bienes y contratación de servicios, a cuyos fines se práctico la revisión de los procesos administrativos, presupuestarios y contables del SASA, relacionados con la adquisición de bienes y contratación de servicios efectuados durante el año 2006. De un universo de 600 órdenes de compra por Bs. 66.646,58 millones y 265 de servicio por Bs. 2.064,96

millones, se seleccionó una muestra de 48 por Bs. 33.970,30 millones y 24 por Bs. 1.069,37 millones, respectivamente.

Observaciones relevantes

Del análisis realizado a la muestra, se determinaron fallas relacionadas con la planificación y programación de las compras, así como en los procedimientos de selección de contratistas, las cuales se detallan de seguida:

- En 14 órdenes de compra por Bs. 13.925,72 millones (19,44%) del total de expedientes que conforman la muestra, se recibió la contraprestación en bienes después del 14-12-2006, fecha límite para la ejecución del “Plan Excepcional de Fortalecimiento y Desarrollo del SASA”. Al respecto, el artículo 2 del Decreto N° 4.395 del 27-03-2006, señala que: “(...) en un plazo de 180 días hábiles contados a partir de la publicación del presente Decreto en la Gaceta Oficial, se adquirirán bienes, se construirán obras y se prestarán los servicios de conformidad con el mencionado Plan”. Situación que impidió realizar el equipamiento total de los Laboratorios Estadales, Inspectorías de Fronteras, Oficinas Municipales y Centros de Producción de Entomófagos y Entopatógenos.
- La adquisición de la plataforma tecnológica por Bs. 411,45 millones, requerida mediante orden de servicio del 13-02-2006, fue adjudicada directamente al proveedor. Al respecto, el artículo 61, numeral 1 del Decreto de Reforma Parcial de la Ley de Licitaciones (LL), Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario del 13-11-2001, dispone que “Debe procederse por Licitación General o Licitación Anunciada Internacionalmente: En el caso de adquisición de bienes o contratación de servicios, si el contrato a ser otorgado es por un monto estimado superior a 11.000 unidades tributarias omissis...”, no existiendo ningún acto motivado que justifique tal proceder conforme lo prevé el artículo 88 del LL.
- La orden de pago del 14-02-2006 por Bs. 101,53 millones, correspondiente a (24,67%) de la adquisición e instalación de la plataforma tecnológica, se efectuó 43 días antes de que el Ministro del Poder Popular para la Agricultura y Tierras, aprobara el Punto de Cuenta del 28-03-2006, para proceder por el mecanismo de

adjudicación directa. Situación contraria a la prevista en el artículo 38, numeral 1 del segundo aparte de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), Gaceta Oficial N° 37.347 del 17-12-2001, que señala: “El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos (...), deberá garantizar (...) que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables (...)”. Adicionalmente, es importante destacar, que esta adquisición se realizó antes de la entrada en vigencia del Plan Excepcional de Fortalecimiento y Desarrollo del SASA, (Gaceta Oficial N° 38.408 del 29-03-2006).

- Se adquirieron 750 unidades de “Inyectadoras Tipo Pistola 50 ml”, una vez aplicado el mecanismo de consulta de precio, previsto en el artículo 28 del Reglamento Parcial de la Ley de Licitaciones (Gaceta Oficial N° 38.313 del 14-11-2005), mediante la orden de compra del 25-09-2006, a un costo unitario de Bs. 290,00 mil, totalizando un monto de Bs. 217,00 millones, no obstante que, de acuerdo con el análisis realizado, a las cotizaciones valoradas por el SASA, existía una oferta que presentaba un precio unitario de Bs. 107,67 mil (62,87% inferior), lo cual reducía el monto total, en Bs. 136,74 millones. Al respecto, el literal “c” del artículo 3 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI) Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-1997, prevé que cada organismo o entidad debe organizar el control interno, a objeto de procurar “la eficiencia, eficacia, economía y legalidad de los procesos y operaciones institucionales y el acatamiento de las políticas establecidas por las máximas autoridades del organismo o entidad”.
- Se pagaron por concepto de alquiler de contenedores Bs. 25,80 millones, debido a que la empresa encargada de la construcción de las obras para la instalación y puesta en funcionamiento de 6 incineradores requeridos por el SASA, mediante la orden de compra del 22-08-2006, en algunos casos no las había culminado, y en otros, la infraestructura no cumplía con las especificaciones técnicas requeridas por la

empresa proveedora responsable de la instalación de tales equipos. Situación contraria a la prevista en el artículo 35 de LOCGRSNCF, que señala: “El control interno es un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos (...)”.

Las situaciones antes mencionadas, no garantizan el cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, participación, economía, transparencia, igualdad, competencia y publicidad.

Deficiencias en los mecanismos de control interno administrativo, así como en la supervisión y control de las operaciones efectuadas por el SASA, originaron los hechos que se detallan a continuación:

- En 48 órdenes de compra por Bs. 33.970,30 millones y 24 de servicio por Bs. 1.069,37 millones, que conforman la totalidad de la muestra, no se evidenció la firma del representante legal del proveedor, acto jurídico bilateral que constituye el acuerdo entre las partes, según lo establecido en los artículos 1.133 del Código Civil (Gaceta Oficial N° 2.990 Extraordinario del 26-07-1982), mediante el cual dos o más personas constituyen, reglan y exigen entre ellas un vínculo jurídico; el 1.141 eiusdem el cual, dicta las condiciones para la existencia del contrato, y además, señala que son requisitos el consentimiento de las partes, el objeto que pueda ser materia de contrato y la causa lícita; así como, el numeral 4 del 5 de la LL, que define el contrato como “(...) el instrumento jurídico que regula la ejecución de una obra, prestación de un servicio o suministro de bienes, incluidas las órdenes de servicio”.
- La orden de compra por Bs. 39,74 millones, para la adquisición de microscopios, se pagó con 21 días de anticipación a la fecha en la cual el proveedor emitió las facturas, toda vez que éstas datan del 14-09-2006, mientras que el cheque N° 28286587 por Bs. 36,04 millones, era del 24-08-2006. Situación contraria a la prevista en los numerales 1 y 4 del segundo aparte del artículo 38 de la LOCGRSNCF, que señala: “El

sistema de control interno que se implante en los entes y organismos (...), deberá garantizar (...) que antes de proceder a realizar pagos, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: (...) 1. Que se haya dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. (...). 4. Que se realicen para cumplir compromisos ciertos y debidamente comprobados, salvo que correspondan a pagos de anticipo a contratistas o avances ordenados a funcionarios conforme a las Leyes”. Adicionalmente, el punto 4.10.8 dispone que: “Cuando la unidad administradora reciba la factura del proveedor, antes de proceder a su pago, debe verificar la firma que la autoriza y la confrontará contra la orden de compra, notas de entregas e informes de recepción, Acta de Recepción Definitiva de los bienes (...)”.

- La orden de compra del 25-09-2006, por Bs. 5.156,79 millones, para la adquisición de las dosis de vacunas para fiebre aftosa, rabia, brucelosis e inyectadoras tipo pistola 50ML, fue adjudicada a una empresa que, de acuerdo con la consulta realizada por este Organismo Contralor en la página WEB del Registro Nacional de Contratistas, en fecha 03-09-2007, tiene como objeto principal la construcción de obras, cuenta con un solo empleado, su nivel de contratación es de Bs. 2.831,45 millones y no se encuentra registrada ante el SASA, para realizar actividades de fabricación, elaboración, importación, almacenamiento, distribución y expendio de productos biológicos, contrario a que lo dispone el artículo 4 de las Normas Generales sobre las Actividades de Insumos de Uso Animal (Gaceta Oficial N° 36.947 del 10-05-2000), que señala: “Toda persona natural o jurídica que pretende dedicarse a cualesquiera de las actividades previstas en el artículo 1 de esta Resolución deberá estar debidamente registrado con el respectivo carácter, ante el SASA, (...). En caso de aquellas personas naturales o jurídicas que realicen importación de los productos establecidos en el artículo 3 de esta Resolución, las mismas deberán estar inscritas en el Registro Único de Importadores, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Resolución DM/N° 571 del 2/10/99, Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.817 del 28-10-1999”.

Las situaciones antes mencionadas, ocasionan que los procedimientos administrativos vinculados con la contratación para la adquisición de bienes y servicios, no se desarrollen respetando los principios que rigen el funcionamiento de la Administración Pública, tales como: economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza.

Se evidenció un pago total de Bs. 21.084,71 millones (60,17% del monto total de la muestra), correspondiente a 17 órdenes de compra y 6 de servicio por Bs. 20.565,42 millones y Bs. 519,29 millones, respectivamente, los cuales no presentan la imputación presupuestaria por parte de la Dirección de Planificación y Presupuesto. Igualmente, las órdenes de compra por Bs. 9,19 millones y de servicio por Bs. 2,16 millones se pagaron antes de que la Dirección de Planificación y Presupuesto efectuara el registro de imputación presupuestaria correspondiente, lo cual se debe a que la remisión de los referidos documentos, por parte de la Dirección de Administración y Servicio, se realiza de forma extemporánea. Al respecto, los artículos 38 numeral 1 de la LOCGRSNCF, que señala: “El sistema de control interno que se implante en los entes y organismos (...), deberá garantizar que antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, los responsables se aseguren del cumplimiento de los requisitos siguientes: 1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto (...)” y 54 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, (LOAFSP), Gaceta Oficial N° 38.198 del 31-05-2005, que establece: “Ningún pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas (...)”. Tal situación, ocasiona que la información presupuestaria, no reúna los requisitos de certidumbre que le otorguen, frente a los usuarios, el carácter de creíble y válida para adoptar decisiones pertinentes, de acuerdo con lo que prevé el numeral 10 del artículo 6 de las Normas Generales de Contabilidad del Sector Público (NGCSP), Gaceta Oficial N° 36.100 de fecha 04-12-96.

Conclusiones

De la evaluación se determinaron fallas de control interno relacionadas con la planificación y programación de compras, procedimientos de selección de contratistas y procesos administrativos, que no permitieron garantizar el cumplimiento de los objetivos del “Plan Excepcional de Fortalecimiento y Desarrollo, para Garantizar la Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, mediante los Fitosanitarios y Zoonosarios que permitan la Prevención, Combate, Control y Erradicación de Plagas y Enfermedades”, y que las actividades se desarrollaran con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, transparencia, confianza y dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica, que rigen el funcionamiento de la administración pública.

Recomendaciones

Se insta a las Directoras General y de Administración y Servicios, del SASA, a establecer los mecanismos de control interno que:

- Garanticen la planificación y programación de las compras, en función de las necesidades y requerimientos del organismo; así como, la suscripción de contratos u órdenes de compra y servicio, por parte del proveedor, a través de los cuales se regule el vínculo jurídico.
- Aseguren que los procesos para la adquisición de bienes y contratación de servicios, se realicen en función de la planificación y programación de compras de cada ejercicio económico financiero y de acuerdo con lo previsto en la normativa legal que rige la materia. Asimismo, que antes de proceder a realizar los pagos, se efectúen las correspondientes imputaciones presupuestarias, por parte de la Oficina de Planificación y Presupuesto, en las órdenes de compra y de servicio.

SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT) / GERENCIA GENERAL DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

DECLARACIÓN Y PAGO IMPUESTOS A TRAVÉS DEL PORTAL

El Portal del Servicio Nacional Integrado de la Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), www.seniat.gov.ve.

www.seniat.gov.ve, es una herramienta tecnológica administrada por la Gerencia General de Tecnología de la Información y Comunicaciones (GGTIC), de uso obligatorio para los sujetos pasivos especiales, y funcionarios de la Administración Pública Nacional, que permite declarar y pagar el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) y la declaración informativa de la retención del Impuesto al Valor Agregado (IVA), pagos que también puede realizarse personalmente a través del sector bancario, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18, numerales 2, 4 y 5 de la Providencia SNAT/2005/0056 del 27-01-2005, Gaceta Oficial N° 38.136 del 28-02-2005. Adicionalmente, el Portal permite informar sobre otros aspectos de interés fiscal.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión selectiva de las declaraciones electrónicas de ISLR, informativas de retención de IVA, realizadas mediante el Portal del SENIAT por las personas naturales y contribuyentes especiales de la Región Capital, respectivamente, así como los pagos correspondientes de enero a mayo de los años 2005 y 2006, tomando como criterio la temporalidad, el espacio y el volumen de operaciones realizadas, bajo el método de muestreo por bloques. Todo ello, a los fines de evaluar la operatividad del aplicativo informático relacionado con la declaración y pago de ISLR y declaraciones informativas de retención de IVA, realizadas mediante el Portal www.seniat.gov.ve, de acuerdo con las disposiciones legales sublegales y las mejores prácticas que rigen la materia.

Observaciones relevantes

La GGTIC registra los eventos, contingencias o fallas ocurridas con el portal manualmente en una bitácora del Área de Seguridad de la GGTIC (Excel) y en un cuaderno foliado, bajo custodia del supervisor de la sala de máquinas, sin embargo dichos registros no contienen información suficiente para realizar seguimiento a dichos eventos, así como a sus causas; en atención a los objetivos de control DS13.6 “Bitácoras de Operación” y DS10 “Administración de problemas e incidentes” del estándar Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT), tercera edición, publicado en www.isaca.org, que disponen la ta-

rea de almacenar suficiente información cronológica para permitir la reconstrucción, revisión y examen oportuno de las secuencias de tiempos del procesamiento de la información, así como la implementación de un sistema de administración de problemas, que asegure la identificación y solución oportuna y eficiente de los mismos, con sus respectivas pistas de auditoría, además del trabajo conjunto con la administración de cambios, disponibilidad y configuración. Tal situación obedece a deficiencias en los controles y políticas para la administración de problemas e incidentes; por consiguiente, los eventos ocurridos no pueden ser solucionados en el menor tiempo posible.

La atención, asistencia y soporte técnico a los contribuyentes usuarios del Portal, se realiza mediante el Call Center “Contáctenos” y “08000 SENIAT”, actividades que no son gestionadas mediante una solución automatizada de primera línea, sin embargo el objetivo de control DS8 “Apoyo y Asistencia a los Clientes de TI” del COBIT, dispone asegurar que cualquier problema o requerimiento del usuario sea atendido a través de un “help desk” o mesa de ayuda; situación ocasionada por la ausencia de políticas, normas y procedimientos para la oportuna atención del usuario externo y a la inexistencia de un software de registro y control solicitudes; por consiguiente, a partir de los eventos ocurridos no se puede generar de manera confiable estadísticas sobre los tiempos de respuesta ni realizar seguimiento a las atenciones prestadas, a los fines de garantizar oportuna atención.

El pago electrónico del ISLR se realiza, a través de la banca comercial, mediante dos aplicaciones informáticas Actualización de Transacciones Bancarias (ATBAN) que distribuye, concilia y almacena las transacciones en línea y en lotes de los pagos realizados a las bases de datos del SENIAT, y el IST/SWITCH, Software que recibe y procesa las transacciones electrónicas provenientes de los bancos vía Internet, operativo solo en cuatro agencias del Banco Provincial. Esta situación es contraria a la planificación original del proyecto de instalación del IST/SWITCH, prevista para el 11-03-2004; debido a que la puesta en funcionamiento de la citada aplicación en la totalidad del sector bancario depende de las normativas y procedimientos de recaudación para las instituciones

financieras, potestad de la Gerencia de Recaudación, según lo establecido en el artículo 27 de la Resolución sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del SENIAT (Gaceta Oficial N° 4.881 Extraordinario del 29-03-95) en consecuencia existe un marcado atraso en la implantación del referido sistema.

No se observó documentación de requerimientos de mantenimiento, pruebas y aceptación final del Portal antes de su puesta en funcionamiento, entre otras; no obstante, el objetivo de control PO11.15 “Documentación de las Pruebas del Sistema” del COBIT dispone conservar la documentación de los resultados de las pruebas realizadas a los sistemas, situación que se origina por inexistencia de este tipo de procedimientos de control; en consecuencia no existe evidencia de que los cambios realizados al Portal del SENIAT hayan sido debidamente solicitados, aprobados y probados por el nivel correspondiente.

El Portal www.seniat.gov.ve permite al usuario ingresar al código fuente de la aplicación a través de la utilización del botón derecho del mouse y guardarlo en el disco duro del computador del mismo, sin embargo deben establecerse normas y procedimientos para protección y salvaguarda de los activos de información según lo dispuesto en el artículo 32 de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-99, y en el objetivo de control PO4.6 “Responsabilidad de la Seguridad Lógica y Física” del COBIT, situación ocasionada por debilidades en los procedimientos de seguridad, lo cual puede traer como consecuencia la utilización de dichos códigos por terceros en perjuicio del SENIAT.

Conclusiones

El aplicativo informático relacionado con la declaración del ISLR e informativas de retención de IVA y sus respectivos pagos realizados mediante el portal www.seniat.gov.ve, presenta debilidades que pueden poner en riesgo la operatividad del sistema, por cuanto la atención, asistencia y soporte técnico a los contribuyentes no se realiza mediante una solución automatizada de primera línea, y el registro y monitoreo de las interrupciones del Portal no contiene información suficiente que permita realizar seguimiento

a los eventos ocurridos, limita la oportuna solución y el registro de estadísticas para la toma de decisiones; la implantación de la aplicación informática IST/SWITCH para la recepción y procesamiento del pago de las obligaciones tributarias a través de la banca comercial presenta retraso; no se conserva la documentación de las debidas solicitudes de mantenimiento. Además, y pruebas realizadas al Portal antes de su puesta en funcionamiento y el usuario puede acceder al código fuente de la aplicación limitando la protección de dicha información.

Recomendaciones

La Gerente de Tecnología de Información y Comunicación del SENIAT debe:

- establecer políticas, normas y procedimientos para la oportuna y eficiente atención del usuario externo, así como estudiar la factibilidad de desarrollo de un sistema más eficiente de “call center” (mesa de ayuda) o mejoramiento del existente, que proporcione soporte y asesoría de primera línea a los usuarios y genere estadísticas confiables sobre los tiempos de respuesta a los requerimientos de los contribuyentes.
- Implementar mecanismos correctivos para establecer formalmente las responsabilidades de seguimiento y monitoreo de la información, así como políticas, normas y procedimientos para resguardo de las trazas, en atención de especificaciones de almacenamiento y periodicidad de revisión, de acuerdo con la capacidad tecnológica a los fines de mitigar ataques, daños o posibles pérdidas de información.
- Culminar y establecer formalmente la metodología de desarrollo de sistemas que considere la documentación de las pruebas y la aceptación de sistemas por parte de los usuarios antes de la puesta en funcionamiento, a los fines de detectar y solucionar posibles fallas antes de la puesta en producción.
- Instrumentar las políticas y procedimientos formales para controlar adecuadamente la integridad del ambiente regular de operaciones.
- La GGTIC deberá establecer un plan de acción tendente a subsanar las deficiencias detectadas en los procedimientos de seguridad para la protección

y salvaguarda de las aplicaciones que componen el Portal y los activos de información, a los fines de no permitir la utilización de los códigos de las aplicaciones con fines distintos a los objetivos institucionales del SENIAT.

- Las Gerentes de Recaudación Tecnología de la Información y Comunicación del SENIAT deben sumar esfuerzos para culminar la implantación de la aplicación ITS/SWITCH planificada.

SERVICIO NACIONAL INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN ADUANERA Y TRIBUTARIA (SENIAT) / GERENCIA GENERAL DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

SEGUIMIENTO A LAS DECLARACIONES ELECTRÓNICAS DE ISLR

El Portal del Servicio Nacional Integrado de la Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) www.seniat.gov.ve, es una herramienta tecnológica administrada por la Gerencia General de Tecnología de la Información y Comunicaciones (GGTIC), de uso obligatorio para los sujetos pasivos especiales y funcionarios de la Administración Pública Nacional, que permite declarar y pagar el Impuesto Sobre la Renta (ISLR) y la declaración informativa de la retención de Impuesto al Valor Agregado (IVA), pagos que también pueden realizarse personalmente a través del sector bancario, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18, numerales 2, 4 y 5 de la Providencia SNAT/2005/0056 del 27-01-2005 (Gaceta Oficial N° 38.136 del 28-02-2005). Adicionalmente el Portal permite informar sobre otros aspectos de interés fiscal.

Alcance y objetivos de la actuación

Revisión selectiva de las declaraciones electrónicas de ISLR e informativas de retención de IVA, realizadas mediante el Portal del SENIAT por las personas naturales y contribuyentes especiales de la Región Capital, respectivamente, así como los pagos desde enero a mayo de los años 2005 y 2006, tomando como criterio la temporalidad, el espacio y el volumen de operaciones realizadas, bajo el método de muestreo por bloques; todo ello a los fines de evaluar la seguridad técnica de las declaraciones y pagos electrónicos del ISLR y la declaraciones informativas de la retención del IVA, reali-

zadas a través del Portal www.seniat.gov.ve, en atención de las recomendaciones formuladas por la Contraloría General de la República en el Informe N° 125 de fecha 29-06-2004.

Observaciones relevantes

El Portal www.seniat.gov.ve permite al contribuyente cambiar la clave de acceso a su discreción, así mismo se trasladó al contribuyente la responsabilidad de cuidar y resguardar la confidencialidad de dicha clave, mediante la aceptación de la Cláusula de Responsabilidad establecida para el uso del Portal Fiscal. Sin embargo, continúa sin inhabilitarse el login y clave del contribuyente después de varios intentos fallidos de acceso al sistema y no se informa al momento de iniciar la sesión la última fecha en que el contribuyente visitó el Portal, así como los cambios realizados con su password. En ese sentido, los artículos 32, literal “a” de las Normas Generales de Control Interno (NGCI), Gaceta Oficial N° 36.229 del 17-06-97; el 49 numeral 2 de la Resolución sobre la Organización, Atribuciones y Funciones del SENIAT (Gaceta Oficial No 4.881 Extraordinario del 29-03-95) y los objetivos de control DS5.2 “Identificación, Autenticación y Acceso” y DS5.6 “Control de usuarios sobre cuentas de usuarios” del estándar Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT)³, indican el deber de establecer mecanismos que le permitan al usuario supervisar la actividad normal y ser alertados oportunamente sobre actividades inusuales relacionadas con su cuenta de usuario y clave de acceso, situación vinculada con la ausencia de mecanismos de información electrónica al contribuyente, por lo cual aún persiste el riesgo de acceso no autorizado mediante procedimientos de exploración manuales o automatizados.

La GGTIC introdujo mecanismos de protección en la plataforma de comunicaciones que regulan el intercambio entre la Intranet, Internet y Extranet del SENIAT, de acuerdo con las recomendaciones formuladas por este Organismo Contralor, no obstante se observó que dichos procedimientos no están documentados, situación con-

traría al objetivo de control AI4.3 “Manual de Operaciones” del COBIT y el artículo 22 de las NGCI, que disponen el deber de asegurar la elaboración y mantenimiento del manual de operaciones de cada proyecto y que los mismos deben ser aprobados por la máxima autoridad jerárquica del organismo, circunstancia relacionada a los procedimientos formales para la elaboración y actualización de la documentación de los sistemas no se han implementado, lo que favorece la improvisación o discrecionalidad en la toma de decisiones, de manera tal que ante la ausencia temporal o definitiva del personal que administra dicha tecnología concurrente a una falla técnica, contingencia o eventualidad, la continuidad operativa del Portal sería afectada.

No se evidenció que la GGTIC del SENIAT haya instrumentado políticas y procedimientos para la administración de los ambientes de desarrollo, mantenimiento y producción, observándose que el Manual Técnico Pase a Producción se encuentra en proceso de elaboración y la utilización de software para el control de las versiones llamado CC HARVEST a partir de mayo 2006, sin embargo las normas y procedimientos de seguridad deben establecerse, así como medidas que permitan sólo al personal autorizado el acceso y la modificación de los datos y de la información contenida en los sistemas, según lo dispuesto en los objetivos del control AI5.12 “Paso a Producción”, AI3.4 “Instalación de Software”; AI5.7 “Pruebas a Cambios” del COBIT, y los artículos 49 de la Resolución Organizativa del SENIAT y 32 literal “a” de la NGCI. Esta situación se debe a que se encuentra en proceso la capacitación para la implementación de la metodología de desarrollo de sistemas de información, por consiguiente, persiste el riesgo de pérdida de la integridad del ambiente regular de operaciones o de producción donde funciona el Portal, y de no identificar al ejecutor de las operaciones de mantenimiento o migración del sistema. En tal sentido, la declaración y pago del ISRL, así como la declaración informativa de la retención del IVA realizadas mediante el Portal www.seniat.gov.ve, siguen ejecutándose sin los mecanismos tecnológicos adecuados que garanticen la integridad, identificación o titularidad de las partes (SENIAT y contribuyente); y la confidencialidad de los datos durante su transmisión electrónica mediante la Internet, toda vez que no ha sido implementada la

³ Tercera edición, publicado en www.isaca.org

tecnología Public Key Infrastructure (PKI)⁴. Al respecto, el objetivo de control DS11.27 “Protección de mensajes sensitivos” del COBIT, relativo a la transmisión de datos a través de Internet u otra red pública, indica definir e implementar procedimientos y protocolos que deben ser utilizados para asegurar la integridad, confidencialidad y “no negación/rechazo” de mensajes sensitivos. Asimismo, el artículo 16, numerales 2 y 3 de la Ley de Mensajes de Datos y Firmas Electrónicas (LMDFE), Gaceta Oficial N° 37.148 del 28-02-2001 disponen que la firma electrónica debe ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada y alterada la integridad del mensaje de datos. Sobre este particular, el SENIAT alegó como causa de la ausencia de las tecnologías asociadas a la PKI, la inexistencia de un PSC en Venezuela y la reorientación del proyecto inicial de certificación del SENIAT como una Autoridad de Certificación (PSC) a una Autoridad de Registro por parte de la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE), la cual les comunicó que la Fundación Instituto de Ingeniería adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, actual Ministerio del Poder Popular para la Ciencia y Tecnología, había logrado avances para brindar el servicio, por lo cual se encuentran en espera de una propuesta de dicha Fundación para evaluar la posibilidad de ser usuarios de la PKI de ella y así no desviar los objetivos institucionales del SENIAT. No obstante, esta Contraloría observó que dicha Fundación no está formalmente acreditada por SUSCERTE para realizar actividades de certificación de carácter público, ni el Presidente de la República la ha creado como PSC del Estado, según lo establece la Disposición Final Tercera de la LMDFE. En consecuencia, el SENIAT continúa sin poder vincular al contribuyente con la declaración,

⁴ PKI: Un sistema que usa cifrado asimétrico para ofrecer pruebas de la identidad, privacidad de datos, aceptación e integridad de datos. Los certificados y firmas electrónicas son elementos de la PKI. En otras palabras, es un infraestructura, que tiene la función de autenticar de manera independiente la validez de las firmas electrónicas de los remitentes y las llaves públicas. Sus componentes claves son: la Autoridad de Certificación (CA) – PSC-, Autoridad de Registro (RA), Servidor de Certificados, Servidor de Firmas, Repositorio de Certificados, Lista de Revocación de Certificados, Publicación del certificado y Declaración de las Prácticas de Certificación (CPS).

con la misma validez y eficacia probatoria que la Ley otorga a una firma autógrafa, no puede asegurar la no modificación de la declaración y pago electrónico, ni identificar de manera confiable la autoría del usuario o signatario legítimo asociado a la declaración y pago de impuestos realizados a través del Portal del SENIAT, además de inobservar, la Disposición Final Cuarta de la LMDFE que indica: “La Administración Tributaria y Aduanera adoptará las medidas necesarias para ejercer sus funciones utilizando los mecanismos descritos en este decreto-Ley, así como para que los contribuyentes puedan dar cumplimiento a sus obligaciones tributarias mediante dichos mecanismos”.

Conclusiones

En atención de las recomendaciones formuladas por esta Contraloría General de la República en Informe Definitivo N° 125 de fecha 29-06-2004, se determinó que el SENIAT ha iniciado acciones correctivas de TIC relacionadas con la seguridad técnica de las declaraciones y pagos electrónicos del ISLR y las declaraciones informativas de la retención del IVA, realizadas mediante el Portal www.seniat.gov.ve; sin embargo aún persisten debilidades que no permiten resguardar la declaración y pagos de los impuestos ante el uso no autorizado, la divulgación y modificación de sus datos electrónicos, tales como:

- Las declaraciones del ISLR e informativas de IVA, así como los respectivos pagos, realizados mediante el Portal www.seniat.gov.ve, siguen ejecutándose sin los mecanismos tecnológicos adecuados que garanticen la integridad, identificación o titularidad de las partes, así como la confidencialidad de los datos, toda vez que no ha sido implementada la tecnología Public Key Infrastructure (PKI).
- El Portal no tiene mecanismos que informen al contribuyente la última fecha en que lo visitó o los cambios realizados con su clave, a los efectos de ser alertados oportunamente de actividades inusuales. Asimismo, los mecanismos de protección de general aceptación en la plataforma de comunicaciones para la regulación del intercambio entre Internet, Intranet y Extranet del SENIAT, no están documentados y debidamente aprobados por la máxima autoridad del Servicio. El Manual

Técnico Pase a Producción se encuentra en proceso de elaboración, las políticas y procedimientos para la administración de los ambientes de desarrollo, mantenimiento y producción no han sido implementados, a los fines de resguardar la adecuada liberación, distribución y colocación de la aplicación en el lugar correcto.

Recomendaciones

La Gerente de la GGTIC del SENIAT debe:

- Establecer e implantar procedimientos y mecanismos, que permitan al contribuyente supervisar y ser alertado oportunamente sobre actividades inusuales relacionadas con su login de usuario y clave de acceso, que permitan aumentar la efectividad de los mecanismos de autenticación y acceso implantados.
- Documentar y aprobar formalmente los procedimientos que regulan el intercambio entre la Internet, la Intranet y Extranet del SENIAT, con la finalidad de disminuir la improvisación y discrecionalidad en la toma de decisiones, e instrumentar las políticas y procedimientos formales para controlar adecuadamente, la integridad del ambiente regular de operaciones o de producción.
- Gestionar la implantación de los mecanismos tecnológicos pertinentes (Public Key Infrastructure o PKI), a los fines de garantizar la integridad, el no repudio de las partes (SENIAT y contribuyente) y la confidencialidad de los datos durante su transmisión electrónica mediante la Internet, así como durante la ejecución del proyecto atribuir al mensaje de datos las características de plena prueba.